UNIVERSITÉ DE RENNES
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

Les relations extérieures de la Communauté Economique Européenne

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit, le 28 avril 1964, à 15 heures

par

Jean RAUX

Lauréat de la Faculté
Prix de thèse de la Faculté

JURY :

Président : P.-H. TEITGEN, *professeur*
Suffragants : J. GEORGEL, *professeur*
G. DUPUIS, *agrégé*

PARIS
EDITIONS CUJAS
1966

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544722_0043

LES
RELATIONS EXTÉRIEURES
DE LA
COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Cet ouvrage a obtenu le prix de thèse de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Rennes et a été honoré d'une subvention du Ministère de l'Education Nationale et d'une subvention des communautés européennes.

Jean RAUX

Docteur en Droit
Chargé de cours à la Faculté de Droit
et des Sciences économiques de Rennes

LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

Avant-propos de
Georges DUPUIS
Maître de Conférences
agrégé à la Faculté de Droit
et des Sciences économiques
de Rennes

EDITIONS CUJAS
19, rue Cujas
PARIS (V^e^)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

A mon maître le professeur Louis CAVARE
qui présida à l'élaboration de cette thèse.

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance

— au Service de Presse et d'Information des Communautés Européennes,

— à la Bibliothèque des Nations Unies à Genève,

— à la Bibliothèque du Palais de la Paix à La Haye,

dont l'attitude compréhensive à notre égard et les facilités qu'ils nous ont accordées ont permis de conduire ce travail à terme.

AVANT-PROPOS

M. Raux m'a demandé de présenter aux lecteurs cette thèse qu'il a soutenue en 1964 devant un jury de la Faculté de Droit et des sciences économiques de Rennes, présidé par M. Pierre-Henri Teitgen. Il est hors de ma compétence de préfacer un ouvrage qui suscitera, à n'en pas douter, un vif intérêt, tant chez les juristes que parmi les fonctionnaires du Marché Commun, et, peut-être, des discussions nombreuses. J'ai accepté néanmoins l'honneur de rédiger quelques lignes d'avant-propos parce que j'ai vu naître cette étude. Elle a été élaborée sous la direction du Professeur Cavare qui m'a souvent confié la joie que lui donnait cette responsabilité. A la veille de sa retraite, il constatait ainsi que des disciples s'apprêtaient à continuer son œuvre, centrée sans doute sur les aspects classiques (1) *du droit international, mais ouverte également à ses développements récents* (2), *liés au rayonnement des organisations internationales. Disparu quelques jours avant la soutenance, il n'a pu féliciter publiquement M. Raux : je crois pouvoir le faire en son nom.*

*
* *

1. — L'objet *de ce travail est bien défini.*

L'auteur essaie de mesurer la compétence externe du Marché Commun. *Tout d'abord, il estime (à tort peut-être) que celle-ci n'est pas postulée par la personnalité morale proclamée dans l'article 210 du traité de Rome. Il dégage ensuite les deux sources de ce pouvoir (qui en constituent également les deux dimensions) :* la finalité de l'institution et sa compétence décisionnelle dans l'ordre communautaire. *En effet, pour que le Marché Commun puisse entretenir « un commerce juridique » avec des tiers, il faut*

(1) Cf. surtout Cavare Louis, *Le droit international public positif*, Paris, Ed. Pédone, T. I, 1961, 716 p. et T. II, 1962, 932 p.

(2) Cf. surtout Cavare Louis, « Le recours pour excès de pouvoir en droit international public », in *L'évolution du droit public*, Mélanges en l'honneur d'Achille Mestre, Paris, 1956, pp. 63-72.

que ce soit pour exercer les fonctions que lui a attribuées le traité de Rome ; et, en outre, il ne saurait créer, par traité, des droits ou des obligations qu'il ne pourrait pas faire naître directement dans l'ordre de ses compétences internes : ce serait inadmissible tout autant pour la souveraineté des Etats membres que pour la sécurité des tiers. Dès lors, à côté des relations extérieures « énoncées » par le traité de Rome, il en existe certaines autres qui sont simplement « impliquées » par ce texte mais dont le domaine est relativement restreint.

M. Raux en vient ensuite à déterminer les modalités des relations extérieures de la C.E.E. : *les organes chargés d'en assurer l'exécution, les partenaires possibles de la communauté (Etats et organisations internationales), leurs formes (traités, activités diplomatiques ou paradiplomatiques). Tel est l'objet des deuxième et troisièmes parties de cet ouvrage, largement exemplifiées par l'histoire du Marché Commun et de ses multiples difficultés récentes.*

*
* *

2. — L'intérêt *de cette étude se situe à trois niveaux.*

— Alors que les questions européennes ont suscité un engouement extraordinaire (notamment chez les jeunes chercheurs) et une littérature étonnamment abondante (beaucoup plus que la S.D.N. ou l'O.N.U. par exemple, — ce qui est, au fond, assez surprenant), en revanche, les relations extérieures du Marché Commun étaient peu étudiées au moment où M. Raux s'est attaché à leur analyse : il ne disposait en fait que d'un seul guide, le cours professé à La Haye, par M. Pescatore (3) ; *il n'a pu citer et analyser, les travaux de M. Dupuy* (4) *élaborés au moment même où il terminait la rédaction de son propre exposé. Il a vraiment contribué à combler un « vide doctrinal » et cela excuse amplement le caractère souvent conjectural de ses propos.*

— Par ailleurs, les relations extérieures du Marché Commun révèlent, en partie tout au moins, sa nature juridique. Sans doute son caractère « supranational » apparaît-il surtout dans son pouvoir normateur à l'égad des Etats membres et de leurs ressortissants (5) *et, par conséquent, dans l'existence d'un ordre juridique communautaire. Mais les relations extérieures sont le signe le plus net de son degré d'intégration, de son unité, de son caractère d'entité qui ne sont perceptibles que du dehors. Elles manifestent son « immédiateté », son intervention directe dans la société internationale sans l'intermédiaire des Etats, son contact avec le droit des gens sans l'écran des ordres juridiques internes.*

---

(3) Pescatore, *Les relations extérieures des communautés européennes, R.C.A.D.I.*, 1961, tome II.

(4) Dupuy René-Jean, *Du caractère unitaire de la Communauté Economique Européenne dans ses relations extérieures, A.F.D.I.*, 1963, pp. 779 à 826.

(5) Cf., par analogie, Kovar, *Le pouvoir réglementaire de la C.E.C.A.*, Paris, *L.G.D.J.*, 1964.

— Enfin, ce travail est une remarquable contribution à l'étude du renouveau des institutions internationales les plus classiques.

La présentation détaillée des observateurs et des agents de liaison (deuxième partie) (6) *ainsi que la description des missions des Etats tiers accrédités auprès de la C.E.E. (troisième partie)* (7) *illustrent l'évolution profonde des corps diplomatiques : il ne faudrait pas oublier que l'ambassadeur à la Chateaubriand n'en est vraiment plus l'image exhaustive et exacte (l'a-t-il jamais été d'ailleurs ?). De même si l'union personnelle au sens classique n'est qu'un fossile, cette expression est très heureusement employée par M. Raux pour désigner les relations entre le Marché Commun et le Conseil de l'Europe : « l'identité au moins partielle de représentants qui siègent soit tour à tour au Parlement européen et à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, soit à une session unique de ces deux assemblées »* (8). *Enfin, la technique de conclusion des accords communautaires est décrite dans son originalité qui montre l'évolution plus générale de l'élaboration des traités internationaux* (9).

*
* *

Au terme de ces éloges, M. Raux serait le premier surpris si quelques critiques n'étaient pas formulées : « homo sum » !

De fait, cette thèse est une première œuvre, imparfaite, certes, parce que son auteur n'était pas rompu aux techniques — et aux artifices ! — de l'exposé juridique. A en croire Sainte-Beuve — qui s'y entendait ! — ce ne serait pas un défaut impardonnable : « Je ne sais pas de jouissance plus douce pour le critique que de comprendre et de décrire un talent jeune, dans sa fraîcheur, dans ce qu'il a de franc et de primitif, avant tout ce qui pourra s'y mêler d'acquis et peut-être de fabriqué. »

On peut regretter que son style manque parfois de concision ; on se demande pourquoi des développements, d'ailleurs superficiels, sont consacrés à l'énumération élémentaire des organisations partenaires de la C.E.E. et à la fusion des communautés alors que ce problème ne concerne pas les relations extérieures du Marché Commun ; on demeure surpris de voir minimisée l'importance du G.A.T.T. quant à l'explication du fondement économique de « l'association » des Etats africains et malgache au Marché Commun (malgré une brève note qui donne la clé de cette interprétation) (10).

Sans doute, d'aucuns lui reprocheront surtout ses analyses de la dégradation progessive des souverainetés étatiques : ne pèche-t-il pas par utopie en raisonnant comme si les Etats allaient abdi-

---

(6) Voir pp. 121 à 155.
(7) Voir pp. 223 à 251.
(8) Voir p. 163.
(9) Voir pp. 196 à 217, 429 à 459 et 475 à 483.
(10) Voir p. 374, note 1.

quer peu à peu devant la communauté ? Les événements postérieurs à sa thèse et, surtout, la politique française semblent bien démontrer qu'il s'est trompé à cet égard. Certes, ses convictions européennes sont évidentes et peut-être l'entraînent-elles à minimiser le poids des nationalismes. Que l'on relise pourtant ce texte : « Mais, dira-t-on, à l'heure où les peuples ne connaissent plus qu'une seule religion, celle de l'Etat, où l'on répète aux fidèles : « Tu n'adoreras qu'un Dieu, l'Etat ; tu n'écouteras qu'un prophète, « le Chef de l'Etat... », affirmer que la souveraineté nationale est morte, n'est pas un étrange paradoxe ?

« Cette gloire ne doit pas faire illusion. Les sacres les plus beaux sont souvent ceux des derniers rois. Jamais les dieux antiques n'eurent de plus nombreuses ni de plus riches statues qu'à l'aube du christianisme triomphant. La dernière réussite du nationalisme tout-puissant — cette guerre même — permet d'entrevoir demain sa décadence.

« Déjà les grands-prêtres de la religion, les doctrinaires de l'extrême souveraineté nationale, n'y croient plus au fond de leur cœur. A peine leur idée de nationalisme intégral s'est-elle incarnée, fleur sanglante de la guerre, qu'ils la méprisent et l'abandonnent (11). »

Cette prophétie est-elle d'un Européen ou d'un « mondialiste » ? Non ! elle est signée Jacquier-Bruère et il est de commune renommée que Jacquier n'est autre que Michel Debré, premier ministre puis grand argentier d'un régime d'abord soucieux de l'indépendance de l'Etat français, que ce soit à l'égard de la communauté atlantique ou vis-à-vis des organisations européennes. Peut-être ce « péché de jeunesse » absout-il celui de M. Raux, en montrant combien il est difficile de formuler un pronostic s'agissant de l'avenir des souverainetés étatiques.

*
* *

Celui-ci a déjà entrepris de poursuivre son œuvre et il a étudié les relations extérieures de l'Euratom (C.E.E.A.) (12). *Il me reste à lui souhaiter bonne route : un jour peut-être rédigera-t-il une théorie générale de la « politique étrangère » de l'Europe des Six, en utilisant les matériaux réunis dans cette thèse et ceux qu'il ne cesse de rassembler dans ses recherches et dans son enseignement.*

Georges DUPUIS,
Maître de conférences agrégé
à la Faculté de Droit et des sciences économiques
de Rennes.

---

(11) Jacquier-Bruère, *Demain la Paix*, Paris, 1945, Plon, 178 pages, pp. 7 et 8.

(12) Raux Jean, *La procédure de conclusion des accords externes de la Communauté Européenne de l'énergie atomique, R.G.D.I.P.*, Pédone, Paris, 1965, pp. 1019 à 1050.

INTRODUCTION

Les organisations internationales étant devenues des « centres d'imputation » de droits et obligations dont la nature et l'exercice échappent en grande partie au droit international public classique, nous ne surprendrons pas le juriste averti en annonçant que notre étude sur « les relations extérieures de la Communauté Economique Européenne » mettra en lumière des solutions originales. Nous ne ferons ainsi que mieux souligner la nouveauté et l'autonomie du droit des organisations internationales par rapport au droit international public classique.

Le caractère fonctionnel des organisations internationales distingue en effet ces dernières des Etats, sujets classiques du droit international, tant en ce qui concerne leur ordre juridique propre, qu'en ce qui concerne leurs relations avec les autres sujets de droit.

Si l'étude des relations extérieures de la C.E.E., notamment, nous conduit à examiner ces droits dont un sujet de droit est traditionnellement titulaire dans ses relations avec les autres sujets de droit, à savoir le droit de mission diplomatique ou le droit général de communication, le droit de conclure des accords internationaux et le droit de protéger ses intérêts ou ses agents, ainsi que les obligations auxquelles il peut être assujetti en encourant une responsabilité à l'égard des tiers, l'énumération de ces droits et de ces obligations n'épuise pas pour autant le tableau des relations extérieures que la Communauté est à même d'établir. Enfin, cette énumération ne signifie surtout pas que la Communauté ait recours aux procédures traditionnelles du droit international public pour les mettre en œuvre. L'examen des règles du Traité de Rome, ainsi que celui de la pratique communautaire nous montreront au contraire combien les procédures communautaires sont originales. Nous chercherons donc surtout à dégager l'originalité des relations quant à leurs modes d'expression et quant aux modalités de leur mise en œuvre.

Nous nous garderons cependant de tout « juridisme », estimant que le droit n'est pas un épiphénomène mais plutôt qu'il est déterminé par des activités d'ordre économique et politique qu'il lui appartient en retour de régir. Nous dégagerons donc les aspects

économiques et politiques des relations extérieures de la C.E.E. en vue d'une meilleure compréhension de leurs aspects juridiques.

Nul ne saurait être étonné de l'exposé de données techniques concernant des questions aussi diverses que le plateau continental, les frontières ou certaines activités économiques (telles la pêche dans les eaux territoriales, le commerce dans les zones franches ou les ports francs, etc...) par quiconque étudie les compétences qu'un Etat est en droit d'exercer à leur sujet. Nul ne sera non plus surpris que nous nous référions à des notions économiques ou politiques (1) auxquelles l'institution des Communautés européennes, et particulièrement la Communauté Economique Européenne, a donné une importance extrême dans la terminologie du droit international public actuel. Seule, en effet, l'évocation des activités économiques et politiques de la Communauté Economique Européenne, dans l'ordre des relations internationales, nous donnera une idée du domaine dans lequel les institutions communautaires exercent leurs compétences externes et nous permettra de mieux saisir les modalités de leur exercice.

Trois questions préalables devront néanmoins être résolues avant que nous procédions à l'examen proprement dit des relations extérieures de la Communauté Economique Européenne. Nous devrons en effet nous demander comment se présente la Communauté Economique Européenne au sein de la Communauté internationale, en raison même des caractères qui lui sont propres (Section I), comment l'on peut définir la notion des relations extérieures (Section II), et quel est le fondement juridique de ces dernières (Section III).

Section I

La situation de la Communauté Economique Européenne au sein de la Communauté internationale par référence à son caractère supranational

La notion de supranationalité, apparue pour la première fois dans un Traité entré en vigueur, le Traité C.E.C.A. (article 9), et reprise par le projet de Traité instituant une Communauté Européenne de Défense (article 1er du projet de Traité C.E.D.) ainsi que par l'avant-projet de Traité portant statut d'une Communauté politique Européenne (article 1er), est demeurée absente des dispositions du Traité de Rome instituant la C.E.E., essentiellement pour des raisons d'opportunité politique.

Nous pensons néanmoins que la supranationalité caractérise

(1) Telles sont, par exemple, les notions d'intégration économique ou politique, d'association ou de coopération, d'union douanière ou de zone de libre échange, de politique commerciale ou tarifaire, etc...

tout autant la C.E.E. et explique sa situation au sein de la Communauté Internationale. Le caractère supranational de cette Communauté implique en effet, d'une part, que celle-ci établisse des relations extérieures, d'autre part, qu'elle les établisse en tant qu'entité distincte de ses Etats-membres.

Mais quelle est la signification de ce terme « supranational » et comment la C.E.E. répond-elle à ce vocable ?

I. — La notion de « supranationalité »

« Le supranational, écrit le Président R. Schuman, se situe à égale distance entre, d'une part, l'individualisme international qui considère comme intangible la souveraineté nationale et n'accepte comme limitations de la souveraineté que des obligations contractuelles, occasionnelles et révocables, d'autre part, le fédéralisme d'Etats qui se subordonnent à un super Etat doté d'une souveraineté territoriale propre » (1).

« Le suprational » ouvre une brèche dans les frontières nationales sans pour autant y substituer celles d'un Etat de type fédéral. Les relations qui naissent en effet de cet éclatement des frontières nationales ne sont plus seulement des relations internationales, c'est-à-dire des relations d'Etat à Etat ou de Nation à Nation, mais des relations entre groupes et entre individus. Alors que « le superétatique » s'adresse exclusivement aux Etats, « le supranational » concerne, directement, les personnes physiques et morales comme les Etats, sans passer par l'intermédiaire de ces derniers (2).

Cependant, le supranational ne doit pas être considéré comme un ordre juridique stable et déterminé qui aurait ses caractéristiques propres. Il s'agit, au contraire, d'un ordre juridique *instable* soumis à une perpétuelle tension dialectique entre les structures étatiques ou inter-étatiques, d'une part, et les structures fédérales, d'autre part (3), mais dont le dynanisme qui le caractérise et les règles du Traité qui l'instituent peu à peu impliquent qu'il s'acheminera progressivement vers les structures fédérales.

Le supranational doit plutôt être considéré comme *un stade politiquement provisoire et juridiquement instable d'une évolution vers des structures fédérales. Le supranational ne constitue pas une espèce en soi, mais plutôt un fédéralisme en devenir.* « Le principe

(1) Robert Schuman, *Préface à l'Etude de Paul Reuter : la C.E.C.A.* Paris, 1953, p. 7.

(2) « Dans le premier cas, l'obligation et la contrainte visent les Etats uniquement, d'où le problème des sanctions en droit international ; dans le second, les sanctions peuvent aussi bien frapper directement les particuliers, les entreprises, etc... C'est là un des aspects essentiels du pouvoir supranational. » (Dusan Sidjanski, *Dimensions européennes de la Science Politique.* Paris, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1963, pp. 21 et 22).

(3) Voir en ce sens : Ricardo Monaco, « La Communita sopranazionale nell'ordine nazionale », in *La Communita internazionale,* juillet 1953, p. 441.

de supranationalité, écrit M. Rosentiel, ne vaut que par rapport au terme vers lequel il tend ; il est une technique d'intégration qui, comme toute technique, ne s'apprécie qu'au regard du résultat final qu'il permet d'obtenir ; il n'est pas un résultat en lui-même » (1). Beaucoup plus qu'une notion juridique bien déterminée, « le supranational » doit donc plutôt être considéré comme une notion politique.

Les caractéristiques de la supranationalité, dans ces conditions, doivent être recherchées comme autant d'éléments dont l'affirmation progressive conduit vers des structures fédérales. « Le supranational » n'est pas, il devient, et plus il s'affirme, plus il se rapproche du fédéralisme au point de se confondre avec lui.

Dans cette optique essentiellement évolutive et politique, « le supranational » peut être considéré comme un pouvoir autonome (2), placé au service d'intérêts communs et dont les normes obligent directement leurs destinataires (3), étant entendu que cette autonomie du pouvoir va s'accentuant et que ces intérêts communs prennent corps progressivement.

La C.E.E., ainsi que nous allons le voir, répond et répondra de plus en plus (4) à ces caractéristiques.

---

(1) F. Rosentiel, *Le principe de supranationalité*, Paris, 1962, p. 22. — Nous ne partageons cependant pas la plupart des conclusions de cet auteur qui considère par trop le supranational comme un « phénomène... de politique nationale » (*op. cit.*, pp. 21 et 22).

(2) Cette autonomie est soulignée par l'article 9 du Traité C.E.C.A. D'après ce dernier, supranationalité est en effet synonyme d'indépendance. Les membres des organismes supranationaux doivent être indépendants à l'égard des gouvernements nationaux et de leurs milieux d'origine.

« Les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en pleine *indépendance*, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère *supranational* de leurs fonctions.

Chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère supranational et à ne pas chercher à influencer les membres de la Haute Autorité dans l'exécution de leur tâche. » (Art. 9 du Traité C.E.C.A.)

(3) Pour une définition analogue, voir :

Pescatore, *Les relations extérieures des Communautés européennes*, R.C. A.D.I. 1961, t. II, p. 27, note 18.

Paul Reuter, la C.E.C.A., *op. cit.*, pp. 138 à 141.

Guy Héraud, *Observations sur la nature juridique et économique de la C.E.E.*, R.G.D.I.P. 1958, pp. 26 à 56.

Albert Wehrer, *Le principe supranational dans le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*. Mélangès Seferiades, Athènes, 1961, volume I, p. 37.

Pierre Freymond, *L'idée de supranationalité et les Traités Européens, ibid.*, p. 53.

(4) C'est-à-dire au fur et à mesure de l'établissement du marché commun selon une période de transition prévue par le Traité (art. 8).

II. — Le caractère supranational de la C.E.E.

A. — La C.E.E. est dotée d'un pouvoir autonome

L'autonomie du pouvoir dans la C.E.E. est dûe à plusieurs facteurs :
— au mode de désignation des membres des institutions communautaires ;
— au statut des membres de ces institutions ;
— au mode de fonctionnement de ces institutions.

1. *La désignation des membres des institutions communautaires.*

L'indépendance des organes communautaires par rapport au milieu d'origine et notamment par rapport aux gouvernements des Etats membres constitue l'élément supranational le plus caractéristique de la C.E.E. Cette indépendance est cependant variable selon qu'il s'agit de l'Assemblée, de la Commission ou du Conseil.

a) *Le Parlement Européen.*

Le Parlement Européen est assurément l'organe communautaire le plus indépendant des Etats membres. Celui-ci ne représente pas en effet les six Etats membres de la Communauté, mais « les peuples des Etats réunis de la Communauté » (article 137 du Traité C.E.E.) ; le Parlement Européen n'est donc pas, quant à son origine, le « Sénat » de la Communauté (1), mais plutôt la « Chambre des Représentants » des peuples de la Communauté !

Ce ne sont pas là de vains mots, puisque les représentants au Parlement Européen sont désignés non par les Gouvernements des Etats membres mais, au contraire, par les différents parlements nationaux (2). Cette médiatisation de la volonté populaire n'est d'ailleurs elle-même, en principe, que temporaire, puisque la désignation en vigueur doit faire place à une « élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres » (article 138 paragraphe 3). Le Parlement Européen est donc tout le contraire d'une institution intergouvernementale classique, c'est, et *ce sera* de façon encore plus éclatante demain, une institution supranationale.

b) *La Commission.*

La Commission est composée de membres « choisis en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépen-

(1) Cette appellation conviendrait mieux au Conseil : sous les traits d'un exécutif qu'il doit à sa composition, il exerce en fait une fonction beaucoup plus législative.

(2) Il n'existe d'ailleurs pas de sections nationales mais seulement des groupes politiques organisés sur le plan européen.

dance » ; ceux-ci, en outre, ne peuvent être plus de deux à posséder la nationalité d'un même Etat (article 157 paragraphe 1). Il est difficile, donc, de déceler la présence de quelque intérêt particulier, qu'il soit privé ou étatique, à l'origine de la désignation des membres de la Commission. Seules des considérations objectives ayant trait aux commissaires eux-mêmes doivent en principe guider les gouvernements des Etats membres à qui incombe la tâche de les choisir pour quatre ans (article 158). Dans ces conditions, les membres de la Commission peuvent prétendre à une certaine indépendance à l'égard de ceux qui les ont nommés.

c) *Le Conseil.*

« Le Conseil est formé par les représentants des Etats-membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres » (article 146).

A priori, le caractère inter-étatique de cet organe est donc indéniable ; cependant, il ne faudrait pas en déduire pour autant que le Conseil ne constitue qu'une simple conférence diplomatique : la liberté de jugement et d'action dont jouissent les Membres du Conseil témoigne du caractère autonome de cet organe. Le Conseil n'est pas un organe agissant au nom des gouvernements pour contrôler la Communauté. Il s'agit bien d'un organe de la Communauté à qui incombe la mission « d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci (article 145). S'il néglige d'ailleurs de prendre les mesures nécessaires à cette réalisation, en violation du Traité, son abstention peut être sanctionnée par la Cour de Justice des Communautés (article 175).

2. *Le statut des membres des institutions communautaires.*

Le statut de large indépendance des membres des institutions communautaires à l'égard des Etats-membres, ainsi que les garanties qui les entourent soulignent également l'existence d'un pouvoir autonome au sein de la C.E.E.

a) *Le Parlement Européen.*

Les représentants du Parlement Européen ont le statut de parlementaires, c'est-à-dire qu'ils bénéficient de privilèges et immunités (1). Outre ce fait, le Parlement Européen est maître de ses sessions (article 139), désigne librement son président et son bureau (article 140) et surtout arrête son règlement en toute indépendance (article 142).

(1) Article 50 du règlement intérieur du Parlement Européen : *J.O. des Communautés*, 15 octobre 1962, p. 2449/62.

b) *La Commission.*

« Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions *d'aucun gouvernement* ni d'aucun organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Chaque Etat membre s'engage à respecter ce caractère et à ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leur tâche.

Les membres de la Commission ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée le leurs fonctions et après la cessation de celle-ci, les obligations découlant de leur charge !... » (article 157 paragraphe 2).

Le Traité ne saurait être plus explicite : les membres de la Commission doivent donc exercer leurs fonctions dans des conditions d'indépendance absolue à l'égard de tous les intérêts nationaux et professionnels en présence.

S'ils ne remplissent plus les conditions nécessaires pour exercer leurs fonctions ou s'ils violent leurs obligations, notamment en commettant une faute grave, ils peuvent être déclarés démissionnaires d'office par la Cour, à la requête de la Commission ou du Conseil (article 157 et 160).

Mais plus intéressante est encore la sanction suprême que constitue la responsabilité collective des membres de la Commission devant le Parlement Européen (article 144). L'intérêt d'une telle disposition est en effet double : d'une part, elle consolide l'indépendance des Membres de la Commission à l'égard des Gouvernements nationaux qui les ont désignés ; d'autre part, elle oblige la Commission à tenir le plus grand compte des intérêts communautaires la contraignant à rendre compte de son action en ce sens devant l'organe supranational par nature, le Parlement Européen.

La Commission, tant qu'elle jouit de la confiance du Parlement Européen se trouve ainsi dans une position de force vis-à-vis du Conseil qui représente les gouvernements nationaux. Cette confiance lui permet notamment d'envisager la coopération avec le Conseil (article 162) sur un pied d'égalité.

Tient-elle ses distances à l'égard du Parlement Européen ou néglige-t-elle les intérêts de la Communauté ? La Commission doit en revanche s'attendre à un vote de défiance de la part du Parlement Européen.

On comprend, dans ces conditions, que M. Hallstein, Président de la Commission, ait insisté devant le Parlement Européen, sur l'esprit d'indépendance de la Commission dans le cadre de sa collaboration avec le Conseil. La coopération, disait-il, « ne doit pas aboutir à subordonner l'une des deux institutions à l'autre ; le Traité a donné à chacun de ces organes, au Conseil et à la Commis-

sion, des attributions premières ; aucun d'entre eux ne dérive sa compétence de la compétence de l'autre. Le Parlement peut avoir confiance ; il peut être certain que la Commission ne se prêtera jamais à une décision de complaisance qui placerait l'intérêt de la Communauté après le souci de sa propre quiétude ; la Commission sait que la force et le dynamisme de notre Communauté exigent son indépendance tant vers l'extérieur qu'à l'intérieur » (1).

c) *Le Conseil.*

Les membres du Conseil sont eux-mêmes tenus à une certaine indépendance à l'égard de leurs propres gouvernements nationaux. C'est ainsi qu'ils doivent se placer du point de vue de l'intérêt général de la Communauté, et non du point de vue du seul intérêt de chacun des six Etats qu'ils représentent respectivement, lorsqu'ils prennent collectivement une décision ou arrêtent un règlement et une directive (2).

On peut le constater à la lecture de l'article 173 alinéa 1 du Traité qui donne compétence à la Cour de Justice des Communautés pour contrôler la légalité des actes du Conseil, notamment dans l'hypothèse d'un détournement de pouvoir (3).

La pratique a d'ailleurs accentué le caractère communautaire du Conseil (4). Peu à peu, au fur et à mesure de la mise en œuvre du Traité, le Conseil a pris conscience de l'impossibilité de maintenir l'état du droit prévu par le Traité lui-même. Il a accepté de répondre aux questions posées par le Parlement Européen, conformément au règlement intérieur établi par celui-ci (articles 44 et suivants) (5). Puis s'est institutionnalisée l'idée d'un colloque

---

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1962, n° 11, p. 12.

(2) Le président Hallstein s'est exprimé à ce propos en ces termes : « Il ne doit pas y avoir de compromis au plus petit dénominateur commun des intérêts des pays membres et il faut chercher l'équilibre au niveau du plus grand facteur commun entre les pays membres de la Communauté. » *Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1962, n° 11, p. 9. — *Ibid.*, Débats mars 1958 p. 46. Le succès de cette entreprise est en fait, le plus souvent, entre les mains de la Commission à qui il appartient de maintenir un contact étroit avec le Parlement Européen afin d'être à même de faire au Conseil les propositions les plus proches de l'intérêt général de la Communauté, intérêt que s'efforce d'exprimer l'assemblée parlementaire européenne.

(3) L'on sait en effet depuis l'arrêt de la Cour n° 6.54 : Gouvernement des Pays-Bas (Rec. des Arrêts de la Cour, 1er volume, p. 226) que la signification du détournement de pouvoir a été donnée par référence à la jurisprudence du Conseil d'Etat français. Le détournement de pouvoir n'est donc pas entendu comme un « abus de droit » (au sens du droit international public) mais comme un acte régulièrement accompli par une autorité administrative compétente dans un BUT AUTRE, que celui pour lequel il devait être accompli.

(4) Ch. JANSSENS, Rapport sur les relations entre l'Assemblée parlementaire européenne et les Conseils de Ministres des Communautés Européennes *Document* n° 71, novembre 1959, et Document de travail sur l'évolution des institutions communautaires et leur coopération en rapport avec les responsabilités croissantes de la Communauté. 9 novembre 1962, *Document* n° 101.

Hans FURLER, Rapport sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen : *Document* n° 31 du 14 juin 1963.

(5) *J.O. des Communautés*, 15 octobre 1962, p. 2437/62.

annuel sur les problèmes d'actualité les plus importants de la Communauté, avec la participation du Parlement Européen, des exécutifs communautaires et des Conseils ministériels des trois Communautés.

Cependant, ce colloque se présente en fait comme un débat de politique générale dépourvu de sa sanction habituelle, le vote de confiance. Un pas a été fait encore lorsque le Conseil de la C.E.E., à l'image des Conseils des deux autres Communautés, a accepté le principe d'un compte rendu semestriel d'activité, sans compter les interventions ad hoc nécessitées par l'application de la politique Communautaire. « Cet ensemble de contacts qui se situent dans le contexte d'une assistance plus nombreuse et plus régulière des ministres aux séances de l'Assemblée, marque assez clairement, semble-t-il, d'une part que, l'Assemblée a pris conscience de la place des Conseils dans les Communautés, et, d'autre part, que les Conseils eux-mêmes estiment indispensable au fonctionnement harmonieux et au développement des Communautés l'institution de liens étroits avec l'Assemblée. Tout se passe en somme comme si avec le consentement tacite des Conseils, l'Assemblée se livrait, sur l'activité des Conseils, à un contrôle indirect et imparfait mais d'un caractère politique certain, complétant celui qu'elle exerce de droit sur la Commission » (1).

3. *Le mode de fonctionnement des institutions communautaires.*

Un troisième élément supranational souligne l'autonomie du pouvoir dans la C.E.E., c'est le recours fréquent au principe majoritaire au sein des organes de la Communauté ; ceux-ci sont, en effet, appelés à délibérer le plus souvent à la majorité qualifiée ou à la majorité simple. Les intérêts nationaux doivent ainsi se plier aux exigences de l'intérêt général de la Communauté dégagé selon cette procédure.

a) *Le Parlement Européen.*

Celui-ci, « sauf dispositions contraires du présent Traité, statue à la majorité des suffrages exprimés » (article 141 alinéa 1).

L'une de ces dispositions contraires est précisément l'hypothèse extrêmement importante où l'Assemblée censure la gestion de la Commission ; dans ce cas, le Parlement Européen se prononce alors à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée (article 144 alinéas 1 et 2 du Traité et article 24 du règlement intérieur du Parlement européen).

(1) J.M.... « Les Conseils des Communautés Européennes » : *A.F.D.I.* 1961, p. 157.

b) *La Commission.*

Tous les actes que le Traité de Rome ou les règlements d'application confient expressément à la Commission — règlements, décisions, propositions au Conseil, etc... — doivent être pris par la Commission elle-même. Le fonctionnement de la Commission est collégial. Il n'est donc pas possible à la Commission de donner à l'un de ses membres, dans le domaine de sa responsabilité particulière, une délégation de pouvoirs qui lui confèrerait une indépendance comparable, par exemple, à celle d'un ministre dans son département. L'intérêt général de la Communauté se trouve ainsi préservé.

Pour éviter que le système collégial ne conduise à un encombrement de son ordre du jour tel qu'elle serait paralysée, la Commission a largement recours à la « procédure écrite ». Les membres de la Commission reçoivent communication du dossier et de la proposition de décision. Si dans un délai déterminé (une semaine en général), ils n'ont pas présenté de réserves ou d'opposition, la proposition est réputée adoptée.

Seules les questions d'une certaine importance sont inscrites à l'ordre du jour des séances de la Commission qui se réunit chaque semaine pendant toute une journée.

Pour les questions les plus délicates, les membres de la Commission siègent seuls, sans la présence d'aucun fonctionnaire à l'exception du Secrétaire exécutif et de son adjoint. Pour les affaires courantes, ou de nature technique, les fonctionnaires responsables peuvent être appelés en séance.

En cas de vote, « les délibérations de la Commission sont acquises à la majorité du nombre des membres qui la composent » (article 163) (1).

En fait, la solidarité et la profonde unité de vues des membres de la Commission sont telles que, malgré les diversités de leur caractère et de leur formation antérieure, la Commission vote assez rarement. Lorsque cela se produit, la minorité se considère toujours solidaire de la décision prise à la majorité.

c) *Le Conseil.*

« Sauf dispositions contraires du présent Traité, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent » (article 148, paragraphe 1).

Apparemment, la réalité trahit ce principe, car, en de nombreuses hypothèses, le Traité prévoit que les délibérations sont

(1) Nous citerons seulement quelques exemples des problèmes sur lesquels le Traité confère à la Commission le droit de statuer : art. 22 alinéa 3 et 26, alinéa 1 (mise en place du tarif douanier extérieur commun) — art. 111 parag. 5 et 115, alinéas 1 et 2 (la politique commerciale de la Communauté à l'égard des Etats-tiers).

acquises à la majorité qualifiée selon une pondération établie par le Traité lui-même (1), ou à l'unanimité (2).

Dans le cas d'un vote à la majorité qualifiée, les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins :

— douze voix lorsque en vertu du présent Traité elles doivent être prises sur proposition de la Commission ;

— douze voix exprimant le vote favorable d'au moins quatre membres dans les autres cas (article 148, paragraphe 2).

Il convient de noter que la décision peut être prise indépendamment de l'opinion exprimée par certains représentants de gouvernements nationaux, notamment sans tenir compte de l'opinion des Etats du Benelux, ou de l'opinion de l'un des trois grands Etats, lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur proposition de la Commission, et, indépendamment de l'opinion de deux Etats du Benelux ou de celle de l'un des trois grands Etats « dans les autres cas ».

L'intérêt communautaire, notamment dans la première hypothèse (puisque le Conseil se prononce à la majorité qualifiée sur une proposition de la Commission qui représente cet intérêt au premier chef (3), peut donc se dégager en dehors des exigences particulières d'un ou plusieurs Etats, l'intérêt national opposé fût-il celui d'un grand Etat, mais uniquement celui d'un seul des trois grands Etats.

Enfin, l'unanimité ne joue pas nécessairement à l'encontre de l'intérêt communautaire ; il est en effet une hypothèse appelée à de nombreuses applications (4), où l'unanimité ne peut que servir cet intérêt communautaire, c'est celle prévue à l'article 149 alinéa 1 du Traité de Rome. Cette disposition prévoit que « lorsque, en vertu du présent Traité, un acte de Conseil est pris sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut prendre un acte constituant amendement de la proposition que statuant à l'unanimité ». C'est là une disposition institutionnelle des plus fondamentales du Traité de Rome, car elle contraint la Commission et le Conseil à une collaboration étroite dont on peut attendre les plus heureux effets quant au respect des intérêts généraux de la Communauté par le

---

(1) Bora Ljubisavljevic, « Les problèmes de la pondération dans les institutions européennes » ; in *Aspects Européens*. Série C. Etudes politiques, n° 1, Leyde 1959. Pour quelques exemples, voir les art. 20, alinéa 3, 21 parag. 1 et 2, 25 parag. 1, 28 (établissement du tarif douanier extérieur commun), 111 parag. 3, 112 parag. 1, 113 parag. 4, 116 (politique commerciale à l'égard des Etats-tiers)...

(2) Voir notamment les art. 28 (établissement du tarif douanier extérieur commun) 111 parag. 3, 112 parag. 1, 113 parag. 4, 114 (politique commerciale à l'égard des Etats-tiers), 237 (admission d'un Etat-tiers), 238 (association d'un Etat-tiers)...

(3) M. J.M.... (*op. cit.*, p. 655) estime que cette règle « signifie que le Conseil est tenu de se placer en première analyse dans le cadre de pensée choisie par la Commission ».

(4) Voir, par exemple, les articles 20 alinéa 3, et 28 (mise en place du tarif douanier extérieur commun), 112 parag. 1 (politique commerciale à l'égard des Etats-tiers), 235 (réalisation de l'un des objets de la Communauté)...

Conseil, lorsque celui-ci édicte une règle de droit. On comprend dans ces conditions, que le Président Hallstein ait pu déclarer que « le principe de l'unanimité jouait en faveur de la supranationalité » (1).

Au terme de cette analyse, nous pouvons donc conclure à l'existence d'un pouvoir autonome, première preuve du caractère supranational de la C.E.E.. Certes, on pourrait tenter de prouver, au contraire, l'existence du caractère inter-étatique sous-jacent de la C.E.E. notamment dans la phase actuelle de la période transitoire de mise en place du marché commun, mais cette preuve serait-elle faite qu'elle ne suffirait pas à dissimuler le caractère supranational de la C.E.E. qui nous apparaît et apparaîtra demain comme dominant.

Fort de cette première constatation, nous sommes alors en droit de prétendre que la C.E.E. possède une structure institutionnelle suffisamment autonome pour être en mesure d'établir elle-même des relations extérieures, en tant qu'entité distincte des Etats membres. Notre étude aura entre autres objets, de nous indiquer quelle part revient à chaque organe communautaire dans la conduite de ces relations et surtout quelle part d'exclusivité leur revient en la matière, concurremment avec les organes extérieurs des Etats-membres.

L'étude des intérêts communs (deuxième preuve du caractère supranational de la C.E.E.) au service desquels est placé ce pouvoir autonome devrait maintenant nous permettre d'envisager le domaine dans lequel la C.E.E. est appelée à établir des relations extérieures.

B. — Les intérêts communs de la C.E.E.

Selon le préambule du Traité de Rome, les parties contractantes se déclarent « déterminées à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite (2) entre les peuples européens ».

Ainsi doit donc prendre corps un « bien commun » ou un intérêt commun supérieur à l'intérêt de chaque Etat-membre et différent par nature de la somme des intérêts de chacun des Etats membres.

Or, au premier plan des moyens dont disposent les Etats membres pour établir les fondements de cette « union sans cesse plus étroite » et pour réaliser cet intérêt commun, figure l'intégration économique, c'est-à-dire la fusion des économies nationales dans un espace unifié et homogène soumis aux impulsions d'une volonté politique commune.

Les relations extérieures de la Communauté ne sont précis

(1) *Débats*, mars 1958, p. 46.

(2) L'on remarquera que, conformément à la signification que nous avons donnée de la notion de « supranational », cette union n'est pas instituée immédiatement, mais est prévue comme devant être « sans cesse plus étroite ».

ment que la manifestation externe de cette activité à l'égard du monde extérieur. Les relations extérieures sont conditionnées par l'intégration économique.

Mais l'intégration économique est indissociable de l'intégration politique, elle la suppose et la postule à la fois. Elle la suppose, parce qu'elle ne saurait progresser sans impulsion politique (l'intégration politique est alors un moyen ou un facteur dynamique) ; elle la postule, puisqu'elle en crée les fondements en éliminant les obstacles et en faisant apparaître des intérêts communs et parce qu'elle prépare ainsi l'unification politique de l'Europe (l'intégration politique est alors une fin ou un objectif) (1). Or, les relations extérieures de la Communauté ont besoin de cette même impulsion politique et doivent être considérées comme la préfiguration d'une politique extérieure européenne étendue à tous les domaines.

1. *L'intégration économique.*

L'objectif primordial du Traité de Rome est d'instituer une fusion progressive des économies nationales en une « communauté économique européenne », de substituer un intérêt communautaire à l'ensemble des intérêts nationaux. Il y a adéquation entre l'intégration économique et l'intérêt communautaire.

La constitution progressive d'un espace économique unifié et homogène apparaît comme l'instrument premier de cette intégration économique. La Communauté Economique Européenne repose en effet sur la constitution progressive d'une union douanière, c'est-à-dire, d'une part, sur « l'élimination entre les Etats-membres, des droits de douane, et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises ainsi que toutes autres mesures d'effet équivalent », d'autre part, sur « l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats-tiers » (article 3b.).

Le caractère spécifique de la Communauté est évident lorsque, par contraste, nous le comparons à une zone de libre échange, telle l'A.E.L.E. ou Europe des Sept. Alors que la Communauté est caractérisée par l'unité du marché commun en raison, notamment, de l'existence d'un tarif douanier commun, la zone de libre échange se contente d'instaurer une libre circulation des marchandises entre les Etats participants. La zone de libre échange laisse intacte la souveraineté des Etats-membres dans leurs relations économiques extérieures. « Les avantages du libre échange ne sont acquis en effet qu'aux biens originaires de la zone elle-même, alors que chaque Etat-membre reste libre de règler ses échanges avec les pays

(1) Ce double aspect de l'intégration a été souligné dans un rapport du Conseil de l'Europe. Selon celui-ci : « l'intégration représente à la fois un objectif ultime — la réalisation de l'unité totale — et un processus — les mesures prises en vue d'atteindre cet objectif ultime » (voir : *L'état actuel de l'intégration économique de l'Europe occidentale,* Strasbourg, 1955, p. 7).

tiers selon ses intérêts, en maintenant sa propre politique commerciale et en règlant ses relations commerciales par ses propres accords internationaux » (1).

Mais, plus encore qu'une union douanière, la Communauté est élargie aux dimensions d'une union économique par l'institution d'une politique commune dans le domaine agricole, dans celui de la libre circulation des personnes, des services et des capitaux et celui des transports ainsi que par l'existence de dispositions constitutives d'une législation uniforme des ententes, des mesures contre le dumping et les aides gouvernementales, enfin bien d'autres dispositions règlementaires susceptibles d'éliminer les entraves au commerce des marchandises.

Les institutions communes de la C.E.E. ont pour tâche d'élaborer ces politiques communes ainsi que ces règles communes et de les mettre en œuvre dans le respect de l'intérêt général de la Communauté.

Cependant, l'homogénéité du marché commun que nous venons de constater ne doit pas laisser imaginer un instant que celui-ci soit un bloc autarcique.

Le Traité de Rome qui est à la base même de la Communauté fait foi que celle-ci n'a pas été conçue dans le dessein d'isoler les Six pays du reste du monde, ou dans celui de créer une discrimination à l'égard des autres Etats, entraînant ainsi une division de l'Europe. Le préambule du Traité souligne au contraire que les Six Etats-membres sont « désireux de contribuer, grâce à une politique commerciale commune à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux ». Certaines dispositions du Traité illustrent cette déclaration d'intention. Selon l'article 18 du Traité : « Les Etats-membres se déclarent (en effet) disposés à contribuer au développement du commerce international et à la réduction des entraves aux échanges, en concluant des accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction des droits de douane au-dessous du niveau général dont ils pourraient se prévaloir du fait de l'établissement d'une union douanière entre eux ». Bien loin de s'enfermer derrière un tarif douanier extérieur commun afin d'y développer un commerce exclusivement intra-communautaire, les Etats-membres se déclarent donc prêts à contribuer au développement du commerce international notamment en négociant une réduction de ce tarif douanier. Cette idée fondamentale est reprise par l'article 110 du Traité.

Dans le même esprit, l'article 234 du Traité précise que les droits et les obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent Traité entre un ou plusieurs Etats-membres, d'une part, et entre un ou plusieurs Etats-tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du Traité. Enfin, les articles 237 et 238 permettent d'étendre à d'au-

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 12.

Etats, en totalité ou en partie, les avantages et les obligations du Traité, par la voie de l'admission ou de l'association.

Mais, bien plus que les textes, les faits eux-mêmes commandent une ouverture de la Communauté vis-à-vis de l'extérieur.

La concentration du commerce à l'intérieur du Marché Commun, est en effet impossible en raison du fait que l'économie des pays de la Communauté est traditionnellement tributaire des échanges économiques extérieurs. En 1956, par exemple, les Six pays de la Communauté importaient pour 11,8 milliards de dollars de produits alimentaires et de matières premières. A titre de comparaison, les Etats-Unis importaient pour 7,5 milliards (1). Or, non seulement ce courant d'échanges s'est maintenu, mais il s'est accru. L'expansion résultant de la mise en œuvre du Traité ainsi que l'orientation générale donnée à la politique communautaire à l'égard des Etats tiers ont largement compensé les dommages qu'ont subis certains pays tiers. « L'augmentation en valeur des importations de la Communauté en provenance des pays de l'Association européenne de libre échange, constatait la Commission de la C.E.E. dans son quatrième rapport général publié en juillet 1961, a été remarquable depuis 1958 ; ces importations ont marqué en 1960 une augmentation de 25 % par rapport au chiffre atteint en 1958 ; les importations en provenance du Royaume-Uni ont pour leur part augmenté de 32 % durant la période considérée. Cette augmentation des importations de la Communauté ne s'est d'ailleurs pas limitée aux importations en provenance de l'A.E.L.E. mais s'est étendue aux importations en provenance des autres pays européens et du reste du monde » (2).

L'ouverture de la Communauté vers le monde extérieur apparaît comme naturelle. L'explication doit en être recherchée, semble-t-il, dans cette constatation que les relations extérieures de la Communauté ne sont en réalité que l'aspect externe de l'activité économique de cette dernière. Si les auteurs du Traité de Rome ont souligné avec tant d'insistance le caractère ouvert de la Communauté, et si l'expérience a montré que la Communauté avait besoin de rester ouverte sur le monde extérieur, c'est qu'en effet les relations extérieures sont étroitement liées à l'intégration économique de la Communauté. Les relations extérieures de la Communauté ne constituent pas un épiphénomène ; elles sont la manifestation même de l'intégration économique de la Communauté à l'égard du monde extérieur. Deux conséquences apparaissent alors immédiatement :

— Le domaine des relations extérieures de la Communauté sera essentiellement d'ordre économique. Etant donné que la Communauté est fondée sur une union économique, les questions tarifaires et, notamment, l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun à l'égard des Etats tiers seront donc au premier plan des

(1) Premier rapport général, 1958, p. 50.
(2) Quatrième rapport général, juillet 1961, p. 204.

relations extérieures de la Communauté. Figurera également au premier rang, l'institution d'une politique commerciale extérieure commune afin de règler les échanges économiques avec les pays tiers. Ce sera là « le noyau des compétences extérieures » (1) qui seront attribuées à la Communauté aux fins de garantir l'intégration économique du marché commun. Nous en fixerons ultérieurement avec plus de rigueur le contenu.

— Le second enseignement que nous pouvons retenir, aura trait à l'unité d'action dans la conduite des relations extérieures. L'intégration économique, c'est-à-dire la fusion des économies nationales implique, en effet, que la Communauté s'affirme à l'égard des Etats tiers comme à l'égard des Etats membres comme une entité homogène. La conduite des négociations et la conclusion d'accords internationaux aux fins de favoriser l'application du tarif douanier extérieur commun ou de permettre l'institution d'une politique commune en matière commerciale relèveront donc de la compétence de la Communauté. L'intégration économique fait obstacle à la possibilité pour les Six Etats membres de poursuivre indépendamment l'un de l'autre leurs relations économiques avec les Etats tiers.

2. *L'intégration politique.*

L'intégration économique, avons-nous dit, est indissociable de l'intégration politique, elle la suppose et la postule à la fois. De là découlent à nouveau certaines conséquences quant aux relations extérieures de la Communauté.

L'intégration économique suppose l'intégration politique. Il ne saurait y avoir, en effet, d'harmonisation et de coordination, puis d'uniformisation des éléments les plus substantiels de la politique économique, sans véritable impulsion politique commune à la base. La fusion des économies nationales en une communauté économique est impossible sans une prise de conscience commune des intérêts communs. Les intérêts étatiques doivent donc, à l'extérieur comme à l'intérieur de la Communauté, s'effacer au profit d'intérêts communs, grâce à des mécanismes institutionnels créés à cette fin ou agissant dans ce sens. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de constater que l'intégration politique se trouve déjà impliquée dans l'intégration économique, tant dans ses manifestations externes que dans ses manifestations internes.

L'intégration économique appelle l'intégration politique ou intégration globale. Elle lui ouvre la voie « parce qu'elle en crée les fondements en éliminant des barrières, des obstacles et des sources de conflit en faisant apparaître des intérêts communs et en cultivant une conscience commune » (2), et elle ouvre ainsi la voie à une unification politique de l'Europe Communautaire. De

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 17.
(2) Hallstein, *Débats*, mars 1958, p. 63.

l'intégration politique de la Communauté dans les secteurs couverts par le Traité de Rome doit en effet naître une intégration politique plus large qui consacrera l'unification politique de l'Europe Communautaire.

L'Europe communautaire, dans la phase finale, de son évolution, se présentera avec une structure fédérative beaucoup plus apparente qu'elle ne l'est aujourd'hui, au stade actuel de son processus d'unification ; elle englobera alors tous les secteurs politiques auxquels ne s'appliquent pas les dispositions du Traité de Rome, c'est-à-dire la défense, la culture et la politique étrangère (à l'exclusion de la politique commerciale qui est déjà couverte par le Traité). C'est dans cette perspective que nous étudierons les relations extérieures de la Communauté.

Or, dans cette perspective, les relations extérieures de la Communauté peuvent être considérées comme la préfiguration d'une politique extérieure européenne étendue à tous les domaines et prennent dès lors un aspect dynamique indéniable.

Le fait que les normes émanant du pouvoir autonome dont est dotée la C.E.E. obligent directement leurs destinataires (troisième preuve du caractère supranational de la C.E.E.) est également de nature à souligner cet aspect dynamique des relations extérieures de la Communauté.

C. — Les normes communautaires obligent directement leurs destinataires.

Hormis « les recommandations et avis (qui) ne lient pas » (article 189, dernier alinéa), les normes édictées par les institutions communes obligent leurs destinataires, c'est-à-dire les Etats et en particulier leurs nationaux.

Qu'ils soient arrêtés par le Conseil ou la Commission, les règlements, les directives et les décisions sont en effet obligatoires.

Le règlement a une portée générale et est obligatoire dans tous ses éléments (article 189, alinéa 2).

La directive, au contraire, ne lie l'Etat membre destinataire, qu'en ce qui concerne le résultat à atteindre. Les instances nationales conservent le choix de la forme et des moyens pour atteindre le but fixé (article 189, alinéa 3).

Quant à la décision, elle est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne (article 189, alinéa 4) (1).

La deuxième caractéristique des normes communautaires est d'obliger directement leurs destinataires. Il y a « immédiateté » de l'ordre et des actes communautaires qui affectent directement des

(1) Pour une distinction de la décision et du règlement, voir notamment l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes, rendu en l'affaire Plaumann et Compagnie, contre Commission de la C.E.E. (aff. n° 25-62). Rec. Vol. IX, pp. 196 et sq., et l'arrêt rendu dans l'affaire Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et autres contre Conseil de la C.E.E. (aff. jointes nos 16 et 17-62, Rec. Vol. VIII 1962, pp. 901 et sq.).

individus et des groupes d'individus, sans passer par l'entremise des appareils étatiques (1).

Les règlements sont en effet directement applicables dans tout Etat membre à la date fixée ou, à défaut, après sa publication au *Journal Officiel* des Communautés Européennes (article 191, alinéa 1) et les directives, comme les décisions, prennent effet dès leur notification directe à leurs destinataires. Point n'est donc besoin d'autorisation préalable d'exécution de la part des autorités des Etats membres.

Les relations extérieures de la Communauté étant la manifestation externe de l'activité interne de la Communauté, on comprend alors, dans ces conditions, quelle peut être l'importance de cette dernière preuve du caractère supranational de la C.E.E. Nous pourrons, en effet, examiner par référence au caractère obligatoire des normes communautaires dans l'ordre interne de la Communauté, l'étendue de la compétence de la Communauté dans l'ordre des relations extérieures. Le caractère obligatoire des normes communautaires dans l'ordre interne de la Communauté sera pour nous révélateur de la compétence de la Communauté dans l'ordre international. Ce critère nous permettra notamment, de mesurer à la fois l'étendue et les limites des compétences implicites de la Communauté dans l'ordre externe. Nous préciserons ultérieurement ce point de vue avec plus de rigueur juridique (2).

Il nous faut préalablement délimiter l'étendue de notre étude, c'est-à-dire, caractériser les relations extérieures de la Communauté par rapport aux autres relations que celle-ci peut entretenir et en fixer le contenu.

Section II

La notion des relations extérieures de la C.E.E.

Nous rechercherons successivement ce qu'il faut entendre par relations extérieures et quelles sont les fonctions externes que la Communauté Economique Européenne peut être appelée à remplir dans le cadre de ses relations extérieures.

Nous préciserons ce qu'il faut entendre par relations extérieures par opposition avec les relations de droit privé et les relations intracommunautaires dans lesquelles la Communauté peut se trouver impliquée.

Pour ce faire, il faut en effet bien prendre conscience que, lorsque nous examinons la Communauté Economique Européenne dans son ensemble, celle-ci peut se trouver sujet de droit dans trois ordres juridiques superposés qui sont :

---

(1) Dusan Sidjanski, *op. cit.*, p. 23.
(2) Voir le chapitre premier de la première partie.

— l'ordre juridique interne des Etats membres ;
— l'ordre juridique communautaire ;
— l'ordre juridique des relations extérieures de la Communauté.

La Communauté représentée par la Commission, peut être sujet de droit dans l'ordre juridique de chacun des Etats membres (1). La Communauté peut, notamment, ainsi que lui en reconnaît le droit l'article 211 du Traité de Rome, acquérir ou aliéner un immeuble sur le territoire de l'Etat du siège. Mais les actes juridiques de la Communauté agissant en qualité de sujet de droit privé, sont alors soumis au droit national en vigueur dans chacun des Etats membres, c'est-à-dire au droit privé des Etats membres, et demeurent étrangers au droit international public. Ces relations qui relèvent exclusivement du droit interne de chacun des Etats membres doivent donc être exclues des relations extérieures de la Communauté. Le problème est plus délicat lorsque la Communauté agit dans le contexte de l'ordre juridique communautaire.

La Communauté peut nouer des relations avec un ou plusieurs de ses Etats membres qui sont eux-mêmes sujets de droit international. Elle peut, notamment, conclure des accords avec ceux-ci et encourir une responsabilité à leur égard. Ne peut-on pas dire alors, que ces relations font partie des relations extérieures de la Communauté ?

Nous ne le pensons pas ! Nous pensons plutôt avec M. Pescatore que « lorsqu'un Etat établit avec une organisation dont il est membre un lien juridique particulier, le fait reste toujours qu'il a, par avance, concouru à la formation de la personne juridique avec laquelle il entre ainsi en relations et qu'il a accepté, par hypothèse, l'ordre juridique en vertu duquel l'organisation internationale peut contracter avec lui un lien juridique particulier... on ne peut donc pas considérer cette relation qui s'inscrit toujours dans le contexte juridique immanent à telle organisation, ou du moins à tel groupe d'Etats, comme étant un problème de relations extérieures par le simple fait que ce lien a un caractère supranational » (2).

Ces réflexions nous semblent d'autant plus justifiées que, comme nous l'avons souligné, la Communauté Economique Européenne est une organisation supranationale. Si la délimitation des relations extérieures passe en effet par la détermination de la qualité de tiers (ou non) de l'Etat partenaire de l'organisation dont il est membre, il est évidemment impossible de conférer cette qualité

---

(1) Voir en ce sens l'article 211 du Traité de Rome ainsi libellé : « Dans chacun des Etats membres, la Communauté possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales. Elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et ester en justice. A cet effet, elle est représentée par la Commission. »

(2) Pescatore, *op. cit.*, pp. 22-23.

aux Etats membres de la Communauté alors que, dans une certaine mesure, il serait possible de considérer les Etats membres d'une organisation de coopération de type classique, dans une situation de tiers par rapport à cette organisation. Les liens qui unissent les Etats membres de la Communauté à cette organisation sont en effet d'une autre nature que ceux qui unissent les Etats membres d'une organisation de coopération à cette dernière.

Le traité qui institue la Communauté Economique Européenne ne doit pas en effet être interprété à la lumière des règles du droit international public, mais, au contraire, à la lumière du droit commun des Etats membres, dans le sens de la finalité du Traité envisagé comme la constitution de la Communauté (1) ou comme la loi ordinaire de la Communauté (2).

Nous ne pensons donc pas, pour toutes ces raisons, que ces relations intracommunautaires puissent être considérées comme faisant partie des relations extérieures de la Communauté.

Nous entendrons en fait, par relations extérieures de la Communauté, l'ensemble des relations internationales nouées par la Communauté avec d'autres sujets de droit international lorsque ceux-ci sont dans une situation de tiers par rapport à la Communauté, qu'il s'agisse d'organisations internationales ou d'Etats.

Il nous faut donc maintenant préciser ce que nous entendons par relations internationales ou déterminer le contenu des relations extérieures de la Communauté.

A vrai dire, nous ne fixerons pas a priori le contenu des relations extérieures de la Communauté, car nous ne pouvons véritablement procéder à un inventaire des fonctions externes de la Communauté qu'a postériori, lorsque nous aurons examiné l'ensemble des

---

(1) Les règles du Traité, telles les règles d'une Constitution, fixent en effet la structure des institutions communautaires, leurs compétences et leurs rapports. La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés et la pratique communautaire conduisent d'ailleurs à penser que les règles du Traité doivent être interprétées comme des règles constitutionnelles, et non comme des règles de droit international public, et qu'elles doivent être complétées par référence au droit constitutionnel comparé des Six Etats membres. (Voir en ce sens, les conclusions de l'Avocat général Roemer sur affaire 6-54, 21 mars 1955 — Recueil de la Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, I, p. 232 et les conclusions de l'Avocat général Lagrange sur affaire n° 5-55, 16 juillet 1956, *ibid.*, II, pp. 263-264.

(2) Le Traité de Rome contient également des règles de droit ordinaires applicables les unes aux institutions de la Communauté, les autres aux Etats membres ou même, directement, aux entreprises commerciales des six Etats membres. Le Traité contient ainsi une troisième partie, dont le chapitre premier est consacré aux règles de concurrence. Ce chapitre est divisé en trois sections : la première section est relative aux « règles applicables aux entreprises » (c'est le titre) et constitue une véritable législation antitrust ; la seconde section est relative aux pratiques de dumping et est applicable aux entreprises et aux Etats membres, la troisième section, est relative aux « aides accordées par les Etats ». Or, ces règles de droit constituent la loi ordinaire de la Communauté en ces domaines et sont l'équivalent de notre droit fiscal, de notre droit civil ou de notre droit commercial.

relations extérieures de la Communauté, nous référant tant à son acte constitutif qu'à la pratique développée par cette organisation. Nous nous contenterons plutôt d'identifier les relations internationales ou les fonctions externes que la Communauté est en principe capable d'établir.

Si un Etat est en effet a priori titulaire de tous les droits et devoirs internationaux, il n'en est pas de même d'une organisation internationale dont la personnalité est par nature fonctionnelle.

Nous nous référerons néanmoins aux fonctions externes qu'un sujet de droit international est traditionnellement à même d'accomplir, pour découvrir celles que la Communauté peut, éventuellement, avoir à accomplir dans le cadre de ses relations extérieures.

Au premier rang de celles-ci figure le droit de communication avec les autres sujets du droit international. Il s'agit essentiellement du droit de mission diplomatique sous ses aspects passif et actif et, subsidiairement, mais de plus en plus, des relations « paradiplomatiques » entre organisations internationales.

En second lieu, figure le droit de participer activement à la vie des organisations internationales et, notamment, le droit d'y exercer certaines fonctions ou certaines compétences généralement reconnues à leurs propres membres.

Une troisième fonction qui se rattache d'ailleurs intimement aux deux premières, parce qu'elles lui ouvrent souvent la voie de son exercice, concerne le droit de conclure des accords internationaux. C'est ce qu'on appelle généralement, selon une expression consacrée, le « treaty making-power ».

Enfin, « last, but not least », la responsabilité internationale constitue l'une des principales relations externes auxquelles la C.E.E. peut être soumise, soit comme sujet passif, pour encourir une responsabilité à l'égard des tiers, soit comme sujet actif, pour mettre en cause la responsabilité des tiers.

Cette énumération, rappelons-le, n'est pas celle des fonctions externes de la Communauté, elle constitue plutôt un répertoire des fonctions externes que la Communauté peut être à même d'accomplir dans le cadre de ses relations extérieures. La liste des fonctions externes de la Communauté ne pourra en effet être dressée qu'en nous référant aux droits et aux devoirs internationaux que ses Etats membres lui ont conférés dans son acte constitutif et tels qu'elle les a elle-même développés dans la pratique. C'est d'ailleurs là, tout le problème du fondement des relations extérieures de la Communauté que nous posons.

Section III

Fondement juridique des relations extérieures de la Communauté Economique Européenne

Le problème du fondement juridique des relations extérieures de la C.E.E. n'est pas un problème spécifique à cette organisation ; la question de savoir quel est le fondement juridique de leur capacité d'établir des relations extérieures se pose en effet pour toutes les organisations internationales. Les auteurs ont tenté d'apporter une réponse à ce problème par référence à la notion de souveraineté étatique puis, par référence à la notion de personnalité internationale, mais ces tentatives, à notre sens, ont été vaines ; car si la souveraineté peut être considérée comme une condition suffisante pour établir des relations extérieures, elle n'est nullement nécessaire : inversement, si la personnalité internationale est une condition nécessaire pour établir des relations extérieures, l'affirmation a priori de son existence ne constitue nullement une condition suffisante. Devant cette impasse, certains auteurs ont alors délibérément rejeté toute justification a priori de la capacité des organisations d'établir des relations extérieures et ont cherché à fonder a posteriori cette capacité, en se référant à l'acte constitutif de l'organisation qu'ils étudiaient et à la pratique suivie par cette organisation. C'est également dans cette optique que nous engagerons notre étude du fondement juridique des relations extérieures de la C.E.E., mais il nous faut réfuter auparavant les théories traditionnellement présentées.

I. — La souveraineté : condition suffisante mais non nécessaire pour établir des relations extérieures.

Pendant longtemps, les relations extérieures furent considérées comme le corollaire de la souveraineté de l'Etat.

Paul Fauchille, par exemple, fut le défenseur de cette thèse classique dans son Traité de Droit International Public (1), à propos de la capacité de conclure des traités : « Le droit de négocier est un attribut essentiel de la souveraineté. En conséquence ne peuvent conclure des traités sans aucune limitation que les Etats souverains. »

Les auteurs classiques entendaient d'ailleurs citer à l'appui de leur thèse le célèbre arrêt rendu par la C.P.J.I. dans l'affaire du Vapeur Wimbledon. La Cour ne déclare-t-elle pas : « La faculté de

(1) Paul Fauchille, *Traité de Droit International Public*, Paris, 1926, T. 1 troisième partie, p. 303, N° 820.

contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat » (1).

En fait, un examen attentif de la déclaration de la C.P.J.I. permet de douter de la signification qu'ont bien voulu lui donner les auteurs classiques. Le contexte de cette déclaration montre, en effet, que la Cour considérait la capacité de contracter des engagements internationaux comme une manifestation de la souveraineté de l'Etat, en réponse à l'argument qui voulait considérer la conclusion d'un traité comme un abandon de la souveraineté (2). L'arrêt dit en effet : « La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de cette souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat. »

Il est donc difficile de prétendre que la Cour ait entendu consacrer un monopole de l'Etat quant à la capacité de conclure des traités. La reconnaissance de sa capacité de contracter des engagements internationaux, en tant qu'attribut de sa souveraineté, ne permet pas de conclure que l'Etat souverain ait seul la capacité de conclure des traités. Tout Etat souverain peut contracter des engagements internationaux, mais cela ne signifie pas que toute entité, pour prendre de tels engagements, doive être un Etat souverain (3). Il en est d'ailleurs de même des autres activités extérieures : si tout Etat souverain peut exercer un droit de mission et a la capacité d'engager sa reponsabilité internationale ou d'agir pour la protection de ses intérêts à l'égard des Etats tiers, cela n'implique nullement qu'il ait l'exclusivité de telles capacités.

Eut-elle fait de la capacité de conclure des traités un monopole de l'Etat souverain, la Cour aurait méconnu le fait que les Etats ne sont pas les seuls à agir sur le plan international. En effet, dès cette époque, l'on connaissait des précédents en ce sens, et les premières grandes organisations internationales participaient activement à la vie internationale.

Le Saint-Siège, par exemple, a continué, de 1871 à 1929, à conclure des accords internationaux, des concordats, alors qu'il ne disposait plus d'aucun pouvoir temporel et qu'il n'était plus un Etat.

---

(1) C.P.J.I., *Recueil des Arrêts*, Série A, N° 1, p. 25.

(2) Voir en ce sens : L'Avis de la C.P.J.I. Sur l'échange des populations grecques et turques. C.P.J.I., *Recueil des Avis Consultatifs*, Série B, N° 10, p. 21. Comme dans son arrêt rendu en l'affaire du Wimbledon, la Cour affirme que la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat, afin de nier que la conclusion d'un traité ait pour effet de porter atteinte à la souveraineté nationale.

(3) En ce sens : Badr. Kasme, *La capacité de l'O.N.U. de conclure des traités*, Paris, 1960, p. 14.

De même, certaines associations d'Etats, telles que la Confédération des VII et des XII cantons et la Ligue Hanséatique, ont été parties à des traités sans être pour autant des Etats souverains. Des unions douanières ou économiques étaient elles-mêmes parties à des traités, bien que n'étant pas des Etats souverains ; tel était le cas, par exemple, du Zollverein ou de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise (1).

Enfin, et surtout, les premières organisations intergouvernementales comme la S.D.N. (2), l'O.I.T. (3), la Cour Permanente de Justice Internationale (4), la Commission des réparations (5), la Commission internationale du Danube (6) et la Commission Internationale du Phare du Cap Spartel (7) participaient encore plus activement à la vie internationale en concluant d'assez nombreux accords.

Les auteurs, défenseurs de la thèse classique, ne pouvant eux-mêmes méconnaître ces faits, tentèrent de les expliquer en assimilant le plus souvent ces entités originales à des Etats.

Ainsi, pour justifier la capacité du Saint-Siège de conclure des concordats, certains prétendirent que, comme les Etats, le Saint-Siège était souverain, et qu'en conséquence il jouissait du « jus tractatuum » (8). En fait, ces auteurs introduisaient dans le droit international une souveraineté extrajuridique, la souveraineté spirituelle du « Souverain Pontife ».

Quant aux Associations d'Etats et Union douanières ou économiques, les auteurs classiques expliquaient la coexistence de leur capacité de conclure des traités avec celle de leurs propres Etats membres, en invoquant un partage de souveraineté entre l'Etat central et les Etats membres ; ils estimaient ainsi que la capacité des Etats membres, Etats à compétence restreinte, résidait dans la souveraineté limitée de ces Etats. P. Fauchille écrivait : « pour les Etats dont la souveraineté est plus ou moins restreinte... la capacité de contracter est plus ou moins étendue » (9). Ces auteurs n'hésitaient pas à fonder leur explication sur une hérésie, puisque la souveraineté est par nature indivisible, et ne se laissaient pas non plus arrêter par les contradictions : car admettre que des Etats non souverains ont une capacité plus ou moins étendue de conclure

---

(1) W.O. Henderson, *The Zollverein*, Cambridge 1939 : Pescatore, *op. cit.*, pp. 74 à 78.

(2) Jean Carroz et Yurg Probst, *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'O.N.U. et des Institutions spécialisées* Paris 1953, pp. 63 et sq. ; Jean Huber, *Le droit de conclure des traités internationaux*. Thèse Lausanne 1951, pp. 116 à 120.

(3) Jean Huber, p. 117.

(4) *Ibid.*, p. 120.

(5) *Ibid.*, p. 121.

(6) *Ibid.*, p. 122.

(7) *Ibid.*, p. 122.

(8) Le Fur, *Le Saint-Siège et le droit des gens*, Paris 1930, pp. 20, 51 et 53, note 1.

(9) P. Fauchille, *op. cit.*, t. I — III[e] partie, p. 303.

des traités est la négation même de la théorie qui considère la souveraineté comme le fondement juridique de cette capacité. La capacité existe ou n'existe pas. La question de ses limites est indépendante de celle de son fondement juridique.

Enfin, pour justifier la capacité des organisations internationales, il se trouva des auteurs pour qualifier la Commission du Danube d' « Etat fluvial » (1) et la S.D.N. de « Confédération d'Etats » (2).

Seule une conception « purement théorique », comme l'était celle du Professeur Spiropoulos, pourrait permettre une telle conclusion en ce qui concerne la Commission du Danube. D'autre part, c'était oublier que la S.D.N. englobait, à côté d'une majorité d'Etats membres, des entités internationales d'espèce différente qui ne pouvaient pas encore être qualifiées de souveraines. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter au paragraphe 2 de l'article Premier du Pacte de la Société des Nations :

« Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement... peut devenir membre de la Société... »

La thèse classique s'est donc révélée incapable de justifier la capacité d'établir des relations extérieures du Saint-Siège, des Etats à compétence restreinte et surtout des organisations internationales. Nous ne la retiendrons pas pour fonder la capacité d'établir des relations extérieures de la C.E.E. L'ampleur du développement des organisations internationales ne devait d'ailleurs que précipiter l'abandon de cette thèse manifestement insuffisante pour expliquer le fondement de la capacité d'une organisation internationale d'établir des relations extérieures.

C'est ainsi que les auteurs eurent recours, dès les années qui précédèrent la deuxième guerre mondiale, au concept de personnalité internationale. Malheureusement, si la personnalité internationale peut être considérée comme une condition nécessaire pour légitimer la capacité d'établir des relations extérieures, elle est néanmoins insuffisante.

II. — La personnalité internationale : condition nécessaire mais non suffisante pour établir des relations extérieures.

On estime donc que les Etats n'étaient plus les seuls à pouvoir prétendre à la qualité de sujet de droit international qu'une société à caractère interétatique leur avait conférée de manière exclusive, et, on reconnut que, si les organisations internationales n'étaient ni des Etats, ni des super-Etats, elles n'en étaient pas moins des personnes de droit international. De cette qualité de sujet du droit

(1) Spiroulos, « L'individu et le droit international », *R.C.A.D.I.* 1929, T. V, p. 232 et sq.

(2) Strupp, *Eléments de droit international*, p. 443 ; Redslob, *Théorie de la S.D.N.*, Paris 1927.

des gens on déduisit alors leur capacité d'établir des relations extérieures et, notamment, celle de conclure des traités.

Tout le problème, dès lors, était de savoir ce qu'il fallait entendre par personnalité internationale, et quelles conséquences on pouvait en tirer quant à la capacité des organisations internationales d'établir des relations extérieures.

A. — La notion de personnalité internationale ou l'avis de la Cour Internationale du 11 avril 1949.

La Cour Internationale de Justice ayant défini la notion de personnalité internationale en des termes généralement acceptés par l'ensemble de la doctrine, nous insisterons sur la façon dont la Cour Internationale a circonscrit cette notion dans son célèbre avis du 11 avril 1949, relatif à « la réparation des dommages subis au service des Nations Unies » (1).

La Cour était invitée par l'Assemblée générale des Nations Unies à donner un avis sur une question abstraite ainsi conçue :

« Au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un Etat, l'Organisation des Nations Unies a-t-elle qualité pour présenter contre le gouvernement de jure ou de facto responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés : *a*) aux Nations Unies ; *b*), à la victime ou à ses ayants-droit ? (1)

Pour répondre à cette question, la Cour commence par distinguer la situation de l'Etat défendeur qui est membre des Nations Unies, de celle de l'Etat défendeur qui ne fait pas partie de l'organisation (2).

Dans la première partie de son avis, la Cour examine la qualité de l'organisation pour présenter une réclamation internationale contre l'un de ses propres Etats membres.

La Cour constate qu' « un Etat peut présenter à un autre Etat une réclamation internationale » (3). Elle reconnaît que la qualité d'Etat est suffisante pour légitimer l'exercice de la protection diplomatique et même la possession, dans leur totalité, des droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international (4).

Mais l'organisation des Nations Unies n'est pas un Etat, « encore moins... un super-Etat ! » (5). Il est donc nécessaire de rechercher si sa nature comporte la qualité de présenter une réclamation internationale, c'est-à-dire si ses Etats membres lui on conféré des droits à leur égard, au point qu'elle ait qualité pour les

(1) C.I.J., *Recueil des Arrêts* — Avis consultatifs et ordonnances, 19[illegible] p. 174.
(2) Cf. *Les observations préliminaires de la Cour*, parag. e, p. 177.
(3) P. 177.
(4) *Rec. des Arrêts*, et Avis, *ibid.*, p. 180.
(5) *Ibid.*, p. 179.

demander réparation. « En d'autres termes, l'Organisation est-elle revêtue de la personnalité internationale... en face des Membres ? »

Seule l'analyse des caractères conférés à l'organisation par sa Charte constitutive peut apporter une réponse à cette question.

Or, « de l'avis de la Cour, l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir des droits — et elle l'a fait — qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale, et elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ses fonctions.

En conséquence, la Cour arrive à la conclusion que l'Organisation est une personne internationale », c'est-à-dire que « l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a la capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale » (1).

Quels sont ces droits et devoirs ?

« Ils doivent dépendre des buts et des fonctions » de l'Organisation « *énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique.* Les fonctions de l'Organisation sont en effet d'un caractère tel qu'elles ne pourraient être effectivement remplies si elles impliquaient l'action commune sur le plan international de cinquante-huit ministères des Affaires Etrangères ou plus ; la Cour en conclut que les Membres ont conféré à l'organisation qualité pour présenter les réclamations internationales que nécessiterait l'exercice de ses fonctions » (2).

« Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont (donc) pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits, et leur nature dépend des besoins de la Communauté » (3).

Il faut donc se référer aux traités constitutifs des organisations et à leur pratique des relations internationales pour reconnaître à celles-ci des droits et obligations ou, plus simplement, une personnalité juridique. Seule l'interprétation de la volonté implicite des Etats fondateurs, envisagée d'un point de vue « fonctionnel », permet en effet de donner la mesure des droits et des obligations dont est investie une organisation internationale et, par voie de conséquence, la mesure de la personnalité juridique de cette organisation.

Telle est la solution que propose la Cour Internationale de Jus-

(1) *Ibid.*, p. 179.
(2) *Ibid.*, p. 180.
(3) *Ibid.*, p. 178.

tice au problème posé par les relations de l'O.N.U. avec ses propres Etats membres.

— La seconde partie de l'Avis de la Cour, est relative à la capacité de l'O.N.U. de présenter une réclamation contre un Etat qui n'est pas membre des Nations Unies et au droit, pour l'Etat défendeur, d'objecter que la qualité pour présenter cette réclamation internationale fait défaut à l'Organisation.

A ce problème, la Cour répond de façon très sommaire que « cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la Communauté internationale avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective — et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls — ainsi que la qualité de présenter une réclamation internationale » (1).

La Cour estime donc que la personnalité de l'O.N.U. s'impose tant à ses propres Etats membres qu'aux Etats non membres. Les Etats membres de l'O.N.U. ont conféré à cette Organisation une personnalité internationale et les Etats non membres ne peuvent pas contester l'existence de la situation internationale objective née de la volonté des premiers (2). Les Etats non membres notamment ne peuvent méconnaître la capacité de l'Organisation d'être titulaire de droits et devoirs internationaux; une reconnaissance de leur part n'est donc pas nécessaire.

Quels enseignements peut-on tirer de cet Avis de la Cour Internationale de Justice ?

— Que la Cour ait défini la personnalité internationale d'une organisation sous l'angle de ses rapports avec ses propres Etats membres ne signifie pas que cette définition n'ait pas une portée générale et ne soit pas applicable aux relations de l'Organisation avec les Etats non membres. Les termes employés par la Cour dans sa réponse à la question de savoir si l'O.N.U. a la qualité pour présenter une réclamation internationale contre un Etat non membre montrent qu'Elle tient pour acquise la définition qu'elle a donnée de la personnalité internationale. La définition, donnée par la Cour de la personnalité internationale de l'Organisation en face de ses Etats membres, reste valable à l'égard des Tiers. Elle déclare, en effet, que « les motifs qui ont conduit la Cour à donner une réponse affirmative (dans l'hypothèse) d'un Etat défendeur (qui) est Membre de l'Organisation, doivent demeurer « présents à l'esprit » (3). Demeure alors le problème de l'opposabilité de la personnalité (ainsi définie) d'une Organisation aux Tiers !

A cet égard, on peut tenir pour critiquables certains des termes retenus par la Cour pour affirmer le caractère objectif de la personnalité de l'O.N.U. à l'égard des Etats tiers.

---

(1) P. 185.
(2) Cf. *L'opinion dissidente* de M. Krylov, p. 218
(3) P. 184.

Pour la Cour, « cinquante Etats représentant une très large majorité des membres de la Communauté Internationale avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective et non pas seulement une personnalité reconnue par eux seuls » (1).

Le libellé de cette déclaration de la Cour peut prêter à une interprétation regrettable quant aux conséquences que l'on peut en déduire.

L'évocation du nombre d'Etats parties à la Charte des Nations Unies peut laisser supposer que la Cour a entendu retenir un critère numérique pour pouvoir affirmer le caractère objectif de la personnalité de l'O.N.U. On mesure alors le danger : si on trouve en effet « une très large majorité des Membres de la Communauté Internationale » à l'origine de bien d'autres Organisations Internationales notamment les institutions spécialisées, ce n'est certainement pas le cas de nombreuses Organisations régionales qui, par nature, n'ont pour assise qu'un nombre réduit d'Etats ; ces dernières, et notamment la C.E.E. qui ne groupe que six Etats membres, ne jouiraient donc pas d'une personnalité objective !

Ce n'est heureusement pas là, semble-t-il, la pensée de la Cour qui n'a fait que constater la présence de cinquante Etats membres au sein de l'O.N.U. sans en tirer des liens de cause à effet quant au caractère objectif de la personnalité de cette Organisation. La Cour a plutôt voulu constater, semble-t-il, que les Etats Membres de l'O. N.U. (qui en l'espèce constituent « la très large majorité des membres de la Communauté Internationale ») étaient en droit d'instituer une organisation capable « d'être titulaire de droits et devoirs internationaux » (notamment du droit de présenter une réclamation internationale à un Etat tiers) et que, ce faisant, ils lui avaient conféré une existence objective, c'est-à-dire une existence que les autres Etats ne pouvaient ni méconnaître ni contester (2). Pareille

---

(1) P. 185.

(2) Une telle interprétation paraît naturelle, lorsque nous la rapprochons de la très intéressante opinion individuelle exprimée par Lord Mac'Nair à propos de l'Avis consultatif de la Cour Internationale rendu dans l'Affaire du « Statut International du Sud-Ouest Africain » (11 juillet 1950). Lord Mac'Nair y déclare : « Il arrive de temps à autre qu'un groupe de Grandes Puissances ou qu'un nombre important d'Etats grands et petits créent, par un traité multilatéral, quelque régime au statut international nouveau, qui est bientôt accepté et revêt un caractère durable, dépassant les limites des parties contractantes effectives, et conférant à ce régime une existence objective » (*Rec.*, p. 153). Il cite ainsi comme exemple le régime juridique des îles d'Aland à propos duquel une Commission Internationale de Juristes, au nombre desquels figurait Max Huber, déclara qu'il constituait « un véritable droit objectif... dont les effets se font sentir en dehors même du cercle des parties contractantes » (p. 154). Il prend enfin position en faveur du « caractère objectif de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations » estimant que le nouveau régime institué en application de cet article contient quelque chose de plus qu'une base purement contractuelle. Ces observations éclairent la signification du caractère objectif de la personnalité internationale de l'O.N.U. ; celui-ci implique que les droits et les devoirs internationaux qui sont le contenu de

constatation pourrait donc être faite pour la C.E.E. qui ne groupe que six Etats.

On peut encore formuler une critique au libellé de l'Avis de la Cour : il s'agit, cette fois, du problème de la reconnaissance.

L'avis de la Cour peut en effet laisser penser que les Etats non membres ont l'obligation de reconnaître l'Organisation. La Cour déclare que les Etats membres avaient le pouvoir de créer une entité possédant une personnalité internationale objective : « *et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls* ».

N'est-ce pas dire que les Etats non membres sont contraints de la reconnaître ? que l'Organisation s'impose aux Etats non membres au point de forcer leur reconnaissance ? Nous ne le pensons pas. Cette interprétation concorderait-elle avec la véritable pensée de la Cour qu'elle serait d'ailleurs insoutenable.

Si l'on se réfère en effet aux règles du droit international qui régissent la reconnaissance entre Etats, on est en droit de penser qu'une Organisation Internationale ne jouit d'aucun droit à la reconnaissance par les Etats tiers. Un Etat n'est pas tenu de reconnaître un autre Etat : « Si un Etat refuse de le faire, écrit M. Kasme, on ne peut lui contester son refus. Il agit comme si le nouvel Etat n'existait pas juridiquement (1). La reconnaissance ainsi que le constate une résolution de l'Institut de droit international, est un « acte libre » (2). Cela ne signifie d'ailleurs pas que l'Etat non reconnu par un autre Etat n'existe pas et n'a pas de personnalité internationale, cela signifie simplement que ce dernier Etat ne veut pas établir de relation avec lui (3). On ne voit pas pourquoi dans ces conditions, sur le plan des principes, il en serait autrement lorsqu'il s'agit d'une Organisation Internationale ; un Etat tiers doit être considéré comme libre de reconnaître ou de ne pas reconnaître une Organisation.

Mais toute comparaison avec la pratique des Etats ne peut être que d'un intérêt purement théorique puisque la pratique internationale ignore la reconnaissance d'une Organisation Internationale par un Etat tiers comme acte formel et distinct, analogue à la reconnaissance des Etats.

Tout conduit donc à penser que la Cour a tenu à déclarer que la personnalité internationale de l'O.N.U. était opposable aux Etats tiers, et que, ces derniers n'étant pas à même d'en contester l'existence, nulle reconnaissance de leur part n'était nécessaire. Cepen-

---

la personnalité internationale de l'O.N.U. sont opposables aux Etats-tiers qui ne peuvent les contester.

(1) KASME, *op. cit.*, p. 34.

(2) Résolution I.D.I., *Annuaire* 1936, p. 900, article 1er.

(3) D.P. O'CONNEL, « La personnalité en droit international », *R.G.D.I.P.* 1963, p. 12 : « La reconnaissance ou la non-reconnaissance par d'autres que les entités créatrices ne peut affecter une personnalité que le Droit International amène à la vie par l'accomplissement de conditions » fixées par lui... « La non-reconnaissance ne peut affecter le problème de la personnalité objective elle n'est rien d'autre que le refus de donner effet à quelques-unes des conséquences impliquées par cette dernière. »

dant, il doit être bien entendu, d'une part, que cette opposabilité d'une Organisation Internationale aux tiers a ses limites, d'autre part, qu'elle n'implique nullement pour ceux-ci l'obligation de lui accorder effectivement les capacités que ses Etats membres ont bien voulu lui attribuer.

Les limites ont trait au droit des Etats tiers de demander à l'organisation qui prétend affirmer sa personnalité internationale de manière objective, de faire la preuve de sa capacité d'engager ses Etats membres. Les Etats tiers ont droit en effet à la même sécurité juridique dans leurs relations avec une organisation que dans leurs relations avec les Etats membres pris individuellement. C'est l'opinion de M. Pescatore qui écrit à propos des Communautés Européennes : « En nouant avec les Communautés des liens juridiques, ils (les Etats tiers) doivent être sûrs d'obtenir, par le truchement des Communautés, une obligation juridique aussi solide que les engagements qui liaient à leur égard, précédemment, les Etats membres individuels. Cette considération fait ressortir toute l'importance du problème des effets produits par les accords des Communautés à l'égard des Etats membres, et l'importance aussi de la question de la responsabilité des Etats membres pour les actes des Communautés » (1).

Enfin, l'O.N.U. peut se prévaloir de la totalité des capacités dont l'ont dotée ses Membres ; les Etats tiers ne peuvent en discuter le contenu, pour ne retenir que celles d'entre elles qu'ils entendent lui accorder, mais ils gardent l'entière liberté d'entrer en relations avec elle.

Si nous résumons l'apport de la C.I.J., nous pouvons donc conclure que la Haute Juridiction Internationale s'est prononcée tant sur le contenu de la notion de personnalité internationale que sur son opposabilité envers les Tiers.

Tout d'abord, la Cour a défini ce qu'il fallait entendre par personnalité internationale. La personnalité internationale est : « La capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux » (2) et ces droits et devoirs dépendent des buts et des fonctions attribués à l'organisation, qu'ils soient « énoncés ou impliqués par son acte consititutif » ou qu'ils soient « développés dans la pratique ». Les buts et les fonctions variant d'une organisation à l'autre, la Cour en déduit alors que « les sujets de droit ne sont pas nécessairement

---

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 43. Voir également, en ce sens : Luchaire, *Actes officiels du Congrès international d'Etudes sur la C.E.C.A.* 1958, Volume III, p. 361. Le professeur Luchaire écrit : « Le progrès du droit international doit permettre de dire que les Etats ont l'obligation de reconnaître toute situation objective à la condition qu'elle soit effective et légalement établie. Il lui paraît ainsi évident que la C.E.C.A. satisfait à ces deux conditions. »

(2) La doctrine dans son ensemble définit la personnalité internationale en des termes analogues à ceux de la Cour : La formulation de la définition varie selon les auteurs mais chacune relève de la même idée. Voir en ce sens Kelsen, « Théorie générale du droit international public », *R.C.A.D.I.* 1932, Vol. 42, p. 168 ; Eagleton, « International Organization and the Law of Responsability », *R.C.A.D.I.*, Tome I, Vol. 76, p. 327.

identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits ». La deuxième proposition de la Cour est donc que les entités titulaires de très peu de droits ou même d'un seul, sont généralement sujets de Droit International. La personnalité est fonctionnelle (1).

Enfin, les Etats ont le pouvoir de créer des entités possédant une personnalité internationale objective, c'est-à-dire, qui ne soit pas susceptible de contestations de la part des Etats. Néanmoins, toute organisation doit être à même de faire la preuve d'une sécurité juridique dans ses relations avec les Tiers.

B. — Conséquences tirées par la doctrine de la notion de personnalité internationale, et critique.

La personnalité internationale d'une organisation étant posée, certains auteurs ont estimé pouvoir en tirer les conséquences les plus importantes quant à sa capacité d'établir des relations extérieures, et notamment quant à sa capacité de conclure des traités.

Pour ces auteurs, la capacité d'établir des relations extérieures est la conséquence directe, la déduction logique ou l'attribut nécessaire de la personnalité internationale.

C'est ainsi que M. Azkin écrit à propos de la Société des Nations : « Nous croyons que la capacité de conclure des accords avec d'autres personnes est la conséquence élémentaire et inévitable

---

(1) La doctrine admet avec la Cour que les sujets de droit varient quant à leur nature et quant à l'étendue de leurs droits et de leurs obligations. Il n'y a pas de sujets du Droit International, constate par exemple M. Ricardo Monaco, que l'on puisse déterminer « a priori » (Ricardo Monaco, *Actes officiels du Congrès International d'études sur la C.E.C.A.* 1956, Tome I, Vol. 89, p. 537). C'est aussi l'opinion de MM. Morelli et Eagleton qui écrivent : « La condition juridique des différents sujets de l'ordre international n'est pas égale pour tous » (Morelli, « Cours Général de Droit International Public », *R.C.A.D.I.* 1956, Tome I, Vol. 89, p. 537), et « The extent of these rights and duties may vary with each entity » (Eagleton, *op. cit.*, p. 327). Le professeur Eagleton fait d'ailleurs judicieusement remarquer que l'étendue des droits et des obligations d'une organisation internationale ne diffère fondamentalement pas de celle d'un Etat. En effet, si l'étendue des droits et des obligations d'une organisation internationale est limitée par un acte constitutif, celle d'un Etat peut l'être par les traités qu'il a pu conclure. C'est ainsi qu'il écrit : « The opinion of the Court did not put the United Nations into an inférior position as compared with states. If the legal capacity of the United Nations is limited by its constituent documents-as of course it must be — it is likewise true that legal capacity of each and every state is limited by its treaties... An international organization is like a state in that its legal capacity depends upon the legal arrangements which confer or limit its rights and duties » (*op. cit.*, pp. 343 et 344). La seule différence que l'on puisse constater quant au problème qui nous préoccupe, entre un Etat et une Organisation internationale, est donc qu'un Etat *peut* posséder la totalité des droits et devoirs internationaux, tandis que les droits et devoirs internationaux d'une Organisation internationale sont nécessairement limités ; la personnalité est fonctionnelle. On comprend, dès lors, que de nombreux auteurs aient fait fausse route en déduisant certains droits particuliers et certaines obligations particulières du simple fait qu'une entité possédait la personnalité internationale.

de la capacité juridique et que l'attribution à la Société de la personnalité juridique internationale, quelque restreinte qu'elle soit, implique la conséquence de passer des accords internationaux » (1). De même, Schucking et Wehberg, dans leur commentaire du Pacte de la S.D.N., considèrent le droit de la Société de conclure des traités comme une conséquence de sa personnalité internationale (2). Cette opinion est partagée par M. Lauterpacht, rapporteur de la Commission du droit international sur le droit des traités, qui écrit : « il est certain que la capacité de conclure des traités des organisations internationales découle de leur personnalité internationale » (3). C'est encore l'opinion de M. Fitzmaurice dans la plaidoirie qu'il prononça devant la Cour Internationale de Justice à propos de l'affaire des réparations. Seule la personnalité internationale lui paraît pouvoir fonder la capacité de présenter une réclamation au sujet des dommages subis. Il écrit : « unless international personnality of some kind exists, it is difficult to see any basis upon which it can be held that the organization has the capacity to make an international claim in the proper and strict sense of that term » (4). Le même auteur estime ailleurs que la capacité d'établir des relations extérieures en général, est un attribut nécessaire de la personnalité internationale. Il écrit : « the necessary attribute of international personnality is the power to enter, directly or mediately into relationship (by treaty or owerthise) with other international persons » (5).

MM. Carroz et Probst tirent la même conclusion générale de la personnalité juridique internationale d'une organisation : « De cette personnalité, écrivent-ils, résulte pour l'organisation le droit d'utiliser tous les moyens que l'ordre juridique international met à la disposition de ses sujets pour exercer leurs compétences et faire respecter leurs droits » (6).

Enfin, M. Pilidis considère que cette conséquence « va de soi » (7).

On comprend, dans ces conditions, que certains auteurs se félicitent de voir la personnalité internationale d'une organisation internationale stipulée dans son acte constitutif ou au contraire regrettent l'absence d'une telle mention. Ainsi le professeur Kelsen

---

(1) B. Azkin, « Les sujets de droit international », *Revue de droit international*, 1929, p. 479, note 34.

(2) Schucking et Wehberg, *Die Statzung des Volkerbundes*, Berlin 1931, p. 103.

(3) *Document* A/CN. 4/63, du 24 mars 1953, p. 171.

(4) Fitzmaurice, « Statement by M. Fitzmaurice » (representative of the United Kingdom government), p. 113.

(5) Fitzmaurice, « The law and the procedure of the international court of justice », 1951-54 : « general principles and sources of law », *B.Y.I.L.*, 1953, p. 2.

(6) Carroz et Probst, *op. cit.*, p. 86.

(7) Pilidis, « Le droit de traiter de l'O.N.U. et des Institutions spécialisées », *Mémoire de l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris*, 1952, p. 79.

a-t-il pu écrire que si la proposition faite par le gouvernement belge à la Conférence de San Francisco, tendant à stipuler dans la Charte la personnalité internationale de l'O.N.U., avait été adoptée, l'organisation aurait été ipso facto dotée du pouvoir d'établir des relations extérieures et notamment du pouvoir de conclure des traités (1).

Malheureusement, pour aussi attirante que soit cette thèse, du fait de la simplification qu'elle permet du problème du fondement des relations extérieures d'une organisation internationale, elle n'en est pas moins en contradiction avec la définition que nous avons donnée de la personnalité internationale (c'est-à-dire la capacité d'être tributaire de droits et d'être assujetti à des obligations internationales).

Il nous paraît en effet impossible de déduire un droit particulier de la notion de personnalité internationale, si nous admettons que les sujets de droit ne sont pas « identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits ». Ne connaissant rien a priori du contenu de la personnalité d'une organisation internationale, nous ne pouvons en déduire aucun droit précis. Nous risquerions d'aboutir autrement au paradoxe suivant : nous attribuerions toutes les capacités juridiques dans le domaine des relations extérieures à une organisation internationale dont la personnalité aurait été constatée à partir de la possession d'un seul droit !

Cette thèse est d'ailleurs erronée parce qu'elle fait appel à une méthode utilisable dans le droit interne des Etats seulement. Or, les méthodes du droit interne sont rarement transposables en droit international. En droit interne, pour savoir si une entité possède ou non un droit particulier, on cherche si cette entité appartient à telle ou telle catégorie de personnes morales susceptibles d'être instituées sous certaines conditions fixées par ce droit et auxquelles sont attachées certaines capacités, telles que la capacité d'ester en justice, le droit de propriété ou le droit de faire des actes de commerce. Dès lors qu'une entité remplit les conditions posées par le droit interne pour l'acquisition de la personnalité juridique, on peut donc déduire avec précision quelles sont les capacités dont cette entité est investie.

Rien de tel n'existe au plan du droit international. « En effet, ainsi que l'écrit le juge Badawi, il n'y a pas de droit commun pour les personnes internationales » (2). Si les Etats sont censés posséder des droits et devoirs internationaux communs à eux tous, nous savons que ce principe souffre parfois des exceptions ; quant aux organisations internationales la règle est au contraire que leurs droits et obligations varient en fonction de leurs actes constitutifs qui leur fixent certains buts à atteindre, et en fonction de leur pratique des relations internationales.

Nous partagerons donc l'opinion exprimée par les auteurs qui ont affirmé qu'on ne pouvait tirer aucun droit de la notion de

(1) Kelsen, *The law of the United Nations*, p. 330.
(2) C.I.J., *Affaire des réparations, opinion dissidente*, p. 205.

personnalité internationale ; parmi ceux-ci figurent d'ailleurs certains de ceux que nous avons déjà cités et qui ont exprimé une opinion diamétralement opposée.

C'est ainsi que nous ne pouvons que souscrire à l'opinion de M. Spiropoulos lorsqu'il écrit : « En droit international, il n'y a pas de règle disant que les sujets du droit international possèdent ou non certains droits déterminés. C'est une question dont la solution ne peut résulter que de l'examen de chaque cas particulier » (1). M. Carroz formule parfaitement ce point de vue en une phrase : « L'octroi à une entité de la personnalité ne préjuge en rien de ses droits et obligations » (2). Appliquant cette idée à l'O.N.U., le juge Badawi écrit dans son opinion dissidente exprimée à propos de l'affaire des réparations : « En établissant la personnalité internationale de l'O.N.U. on aura donc simplement établi sa qualité de sujet de droit en matière de réclamation internationale, mais on n'aura pas encore établi qu'elle possède un droit déterminé » (3) et M. Fitzmaurice, lui-même, déclare dans la plaidoirie à propos de la même affaire, qu'on ne doit pas considérer la possession de la personnalité internationale par une entité comme une condition préalable essentielle à sa jouissance de privilèges et immunités de caractère diplomatique ou paradiplomatique ; le représentant du gouvernement du Royaume Uni estime au contraire que la jouissance de ces privilèges et immunités est la preuve de la possession de la personnalité internationale (4). Enfin, il n'est pas jusqu'à M. Kelsen qui ne soutienne cette thèse en l'appliquant aux Etats eux-mêmes : « La personnalité internationale de l'Etat, écrit M. Kelsen, signifie seulement que le droit international impose des obligations et confère des droits aux Etats... mais cette constatation ne comporte aucune détermination du contenu de ces droits et obligations. La notion de personnalité juridique a un caractère purement formel. Du fait que l'Etat possède une personnalité internationale, il n'est pas possible de déduire qu'il a certains droits » (5). Si, au lieu de considérer un phénomène primaire, comme l'Etat, on envisage une organisation, on doit alors se rallier à l'évidence qu'on ne peut déduire aucun droit particulier de l'affirmation de sa personnalité, fût-ce dans le texte de l'acte constitutif de cette organisation.

Est-ce à dire, dans ces conditions, que la notion de personnalité internationale soit inutile ?

Nous ne le pensons pas ; nous estimons simplement que cette notion doit être appréciée à sa juste valeur, c'est à-dire comme une

---

(1) Spiropoulos, *Théorie générale du droit international*, 1930, pp. 174-175.

(2) Carroz, *La personnalité juridique internationale de l'O.N.U.* (thèse dactylographiée, Paris, 1952, p. 29).

(3) C.I.J., *Affaire des réparations ; opinion dissidente*, 1949, p. 205.

(4) C.I.J., *Affaire des réparations ; mémoires et plaidoiries*, 1949, p. 119.

(5) Kelsen, « Théorie du droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1953, T. III, Vol. 84, p. 101.

technique de la science juridique (1). « La personnalité juridique, ainsi que l'écrit en effet M. Kelsen, n'est pas une réalité du droit positif ou de la nature, c'est un concept auxiliaire, une expression de la théorie juridique destinée à permettre une exposition plus sensible... (2), un instrument de la théorie destiné à simplifier la description des phénomènes juridiques » (3). Le Professeur Dupuy propose en conséquence de la conserver « pour sa commodité. mais en sachant... que ce n'est pas la personnalité, qui par elle-même confère des capacités, mais au contraire celles-ci sont la condition de la personnalité » (4).

A ce titre, mais à ce titre seulement, la notion de personnalité internationale peut se révéler très utile.

Si, pour la Cour Internationale de Justice, il s'agit « sans doute, d'une expression de doctrine qui, parfois, a été contestée » la Haute Juridiction internationale trouve néanmoins utile de retenir cette expression « pour exprimer que l'Organisation des Nations Unies, si elle est reconnue comme possédant cette personnalité, est une entité capable d'être bénéficiaire d'obligations à ses Membres » (5).

La notion de personnalité internationale apparaît donc comme l'expression de l'individualité juridique — que ce soit un Etat ou une organisation — capable d'exercer des droits et des obligations dans l'ordre juridique international.

Au cours de notre étude sur les relations extérieures de la C.E.E., nous considérerons donc la notion de personnalité internationale, comme étant révélatrice de l'individualité de cette organisation — c'est-à-dire de son autonomie — par rapport aux Etats membres qui l'ont constituée (6), et, comme révélatrice de son aptitude à être « le centre d'imputation » (7) des relations juridiques internationales qui lui sont particulières.

Ainsi, n'attacherons-nous qu'une importance toute théorique à l'affirmation explicite de la personnalité juridique de la C.E.E. par le traité qui l'institue (article 210 du Traité) (8).

---

(1) Voir en ce sens :

Bourquin, « Règles générales du droit de la paix », *R.C.A.D.I.*, 1931, T. I, Vol. 35, pp. 33 et 36 : « La notion de sujet de droit est une notion de caractère purement technique. »

Kasme, *op. cit.*, p. 31.

(2) Kelsen, « Théorie générale du droit international public : Problèmes choisis », *R.C.A.D.I.*, 1932, T. IV, Vol. 42, p. 143.

(3) Kelsen, « *Théorie du droit international public* », *R.C.A.D.I.*, 1953, T. III, Vol. 84, p. 67, voir également p. 101.

(4)R.J. Dupuy, « Le droit des relations entre organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1960, T. II, Vol. 100, p. 532.

(5) C.I.J., *Affaire des réparations*, p. 178.

(6) Cela ne signifie d'ailleurs nullement, ainsi que nous le verrons, que la Communauté englobe l'ensemble de activités extérieures des Etats membres.

(7) L'expression est de M. Kasme, *op. cit.*, p. 31.

(8) L'article 210 du Traité C.E.E., ainsi d'ailleurs que l'article 184 du Traité Euratom, se contente d'affirmer sans aucune autre précision que « la Communauté a la personalnité juridique ». Il y a cependant tout lieu de penser que cet article a une portée générale et vise notamment la personnalité

Nous évoquerons donc cette affirmation explicite de la personnalité internationale de la C.E.E. par le Traité de Rome comme étant uniquement une expression de sa capacité d'agir sur le plan international. Nous déduirons en revanche le contenu de cette capacité en nous référant d'une part au Traité de Rome lui-même, d'autre part à la pratique suivie par la C.E.E. Ce n'est qu'à l'issue de cet examen que nous pourrons constater si la Communauté Economique Européenne a effectivement la personnalité internationale.

« La personnalité, ainsi que l'écrit à juste titre M. Kasme, doit en effet être considérée, non comme le point de départ, mais comme le point d'arrivée, non comme le fondement, mais comme la conséquence de l'existence d'un droit. » (1)

Ainsi conclurons-nous en reconnaissant que c'est seulement a posteriori que l'on peut écrire que la personnalité internationale est une condition nécessaire à l'établissement de relations extérieures.

Mais si la personnalité internationale n'est que la somme sur le plan juridique des droits et des obligations internationaux qui appartiennent effectivement à une organisation internationale, autant dire immédiatement que cette notion n'est pas une condition suffisante pour fonder la capacité d'une organisation internationale, et donc de la C.E.E., d'établir des relations extérieures. Il apparaît préférable de prétendre que le fondement de cette capacité réside dans la convention par laquelle les Etats ont institué cette organisation et dans la pratique suivie par cette même organisation (2).

C. — La capacité de la C.E.E. d'établir des relations extérieures a un fondement a la fois conventionnel et empirique.

Une double tâche s'impose donc à nous pour justifier la capacité de la Communauté Economique Européenne :

— d'une part, rechercher dans le texte même du Traité de Rome dans quelle mesure les Etats fondateurs ont explicitement

---

internationale de la Communauté. En effet, cette disposition générale précède immédiatement un art. 211 (art 185 du Traité Euratom) qui la met en valeur, puisqu'il n'intéresse que la capacité juridique de la Communauté dans l'ordre juridique interne des Etats membres.

« Dans chacun des Etats membres, la Communauté jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales nationales ; elle peut notamment acquérir et aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice.

« La Communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de ses attributions. »

(1) Kasme, *op. cit.*, p. 30.

(2) Voir en ce sens :

Kasme, op. cit., p. 34.

Ricardo Monaco, *Actes officiels*, Vol. III, p. 288.

ou implicitement donné compétence à certains organes de la Communauté pour établir des relations extérieures ;

— d'autre part, examiner comment, dans la pratique de ses relations avec les autres organisations internationales et avec les Etats tiers la Communauté a exercé et développé cette compétence, et comment, éventuellement, ces Etats membres se sont efforcés de freiner ce développement.

Partant d'une Communauté homogène aménagée sur la base du Traité de Rome, nous verrons ainsi comment celle-ci se situe au sein de la Communauté internationale par rapport aux organisations internationales et par rapport aux Etats tiers qui s'y juxtaposent.

Ce sera d'ailleurs le plan de notre étude au cours de laquelle nous envisagerons successivement en trois parties : les relations extérieures de la C.E.E. « énoncées ou impliquées » par le Traité de Rome (I), les relations de la C.E.E. avec les organisations internationales (II), enfin les relations de la C.E.E. avec les Etats tiers (III).

PREMIERE
PARTIE

Les relations extérieures de la Communauté Economique Européenne "énoncées ou impliquées" par le Traité de Rome

Nous examinerons successivement en nous référant au Traité de Rome : quelle est l'étendue de la compétence de la Communauté Economique Européenne au point de vue de ses relations extérieures, puis, quels sont les organes compétents en ce domaine. Nous poserons enfin le problème de la constitutionnalité des accords externes conclus par la Communauté, c'est-à-dire le problème de la comptabilité de ces accords avec le Traité de Rome envisagé comme la Constitution de la Communauté.

CHAPITRE PREMIER

ETENDUE DE LA COMPETENCE DE LA C.E.E AU POINT DE VUE DE SES RELATIONS EXTERIEURES

L'étendue de la compétence de la C.E.E. au point de vue de ses relations extérieures peut être appréciée d'une manière restrictive, par référence aux seules dispositions expresses qui attribuent cette compétence à la Communauté, ou, au contraire, d'une manière plus ou moins large, par référence aux pouvoirs implicites que les Etats fondateurs ont entendu accorder à la Communauté en la matière.

La première thèse, qui tient le plus grand compte de la souveraineté des Etats, implique un examen attentif des dispositions de l'acte constitutif de la C.E.E. et donne lieu à deux éventualités : ou bien certaines dispositions de l'acte constitutif fixent effectivement de manière limitative les cas dans lesquels les Etats ont donné compétence à la C.E.E. pour établir des relations extérieures, ou bien ces dispositions sont sujettes à discussion ou même n'existent pas. Dans la première hypothèse, celle d'une attribution expresse des compétences de la C.E.E., il est inutile de rechercher si les Etats ont entendu confier d'autres compétences à la C.E.E., de manière implicite. Dans la seconde hypothèse, au contraire, rien n'interdit de croire à l'existence de compétences implicites au profit de la Communauté ; il ne demeure plus alors qu'un seul problème en suspens : celui de l'étendue de ces compétences implicites accordées à la Communauté. Ce problème recevra cependant une solution différente suivant que l'on envisagera les compétences implicites de la Communauté dans une optique exclusivement finaliste, c'est-à-dire dans toute la largeur des fonctions ou objectifs généraux assignés à la Communauté, ou, au contraire, compte tenu de la structure institutionnelle de la C.E.E., c'est-à-dire compte tenu du pouvoir de décision dont jouit la Communauté dans son ordre interne pour réaliser les fonctions qui lui sont assignées. Dans cette dernière hypothèse, le caractère obligatoire ou non de la compétence

de la C.E.E. dans son ordre interne doit constituer un indice très intéressant de la compétence de cette même organisation dans l'ordre des relations extérieures. Si, par exemple, la Communauté jouit d'une compétence obligatoire pour telle ou telle matière dans son ordre interne, elle doit avoir compétence pour s'engager par voie d'accord sur cette même matière dans son ordre externe. Il doit y avoir projection de l'ordre interne sur l'ordre externe.

Ce problème résolu, nous devrons enfin rechercher si la Communauté jouit d'une compétence exclusive dans ses relations extérieures, ou si au contraire, notamment dans l'hypothèse de pouvoirs implicites reconnus à son profit, elle n'exerce pas cette compétence concurremment avec ses Etats membres.

Section I

Exposé critique de la thèse de l'attribution expresse

Selon cette thèse, la compétence extérieure d'une organisation internationale n'existe que dans la mesure où elle a été expressément prévue par l'acte constitutif de cette organisation.

Cette thèse a notamment été soutenue par M. Kelsen à propos de l'organisation des Nations Unies, dans son ouvrages sur le *Droit des Nations Unies* (1). Selon cet auteur, l'O.N.U. a juridiquement le pouvoir de conclure des accords dans les seuls cas limitativement prévus par la Charte des Nations Unies (2).

Mais plus intéressante est pour nous la thèse défendue par M. Pescatore dans son cours sur « les relations extérieures des Communautés Européennes » (3); il y soutient, en effet, que la Communauté Economique Européenne ne dispose que d'une compétence d'attribution dans l'ordre des relations extérieures.

Après avoir constaté que les compétences dont jouit la Communauté dans son ordre interne ont une intensité fort variable — celles-ci vont en effet de la recommandation et de l'avis à la décision et au règlement en passant par la directive (cf. article 189 du Traité) — M. Pescatore estime qu'il est impossible d'adopter un critère fonctionnel pour apprécier la compétence de la Communauté de s'engager juridiquement dans l'ordre extérieur ; il s'en suivrait, écrit-il, « une notable insécurité, eu égard à cette gradation fort nuancée des pouvoirs ». Mais l'auteur va plus loin e

(1) Kelsen, « The Law of the United Nations », London, 1950, p. 330.

(2) Pour la critique de cette thèse, voir : Badr. Kasme, *op. cit.*, pp. 4 et sq.

(3) Pescatore, *op. cit.*, pp. 97 et sq. Voir également en ce sens, Nicol Catalano, *Manuel de droit des Communautés Européennes*, Dalloz, Sirey, Pari 1962, p. 130.

prétend contester l'existence de cette compétence extérieure de la Communauté, y compris dans les domaines d'action où, dans son ordre interne, la Communauté « exerce un véritable pouvoir normatif » ; selon lui, il n'y a donc pas de parallélisme entre la compétence externe de la Communauté et sa compétence normative dans l'ordre interne. L'auteur en donne la raison : « le Traité de Rome repose, tant dans sa structure générale que dans son détail, sur une application rigoureuse du principe de l'attribution des pouvoirs », puis il essaie d'en administrer la preuve. Pour ce faire, il invoque trois arguments de texte dont nous apprécieront à notre tour la valeur après les avoir exposés.

— Le premier argument invoqué par M. Pescatore est tiré de l'article 4 du Traité de Rome, qui, après l'énumération des institutions chargées d'assurer la réalisation des tâches confiées à la Communauté, comprend cette phrase : « *Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité* ». L'auteur déclare cette disposition « fondamentale ». Que faut-il en penser ? Faut-il, comme M. Pescatore, comprendre cette disposition dans le sens d'une limitation absolue de la compétence extérieure aux seuls cas prévus par le Traité de Rome ? Ou bien, ne peut-on risquer une autre interprétation qui tienne plus compte du contexte de cette disposition ? Nous choisirons la seconde solution, pensant qu'effectivement les auteurs du Traité de Rome n'ont pas entendu enfermer une fois pour toutes chaque institution dans un cadre rigide, sans ménager l'avenir pour une évolution possible, mais, au contraire, ont seulement tenu à affirmer l'indépendance des institutions communautaires l'une par rapport à l'autre. L'article 4 n'est en fait que la formulation du principe de la séparation des fonctions dont l'article 228 fournit l'exemple le plus parfait quant aux accords prévus par le Traité de Rome et conclus entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une Organisation Internationale. A la Commission appartient la négociation, à l'Assemblée le droit de donner son avis sur l'accord envisagé, au Conseil le droit de conclure de manière définitive, sauf disposition expresse du traité accordant ce droit à la Commission, à la Cour de Justice, le droit de donner son avis sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du Traité.

A chaque institution a donc été conférée une attribution que celle-ci ne peut outrepasser lorsqu'elle intervient dans la conclusion d'accords prévus par le Traité de Rome, mais ceci ne signifie nullement que les accords prévus par le Traité de Rome soient les seuls que la Communauté soit à même de conclure. Autrement dit, l'article 4 n'a pour nous d'autre signification que la suivante : dans la mesure où il s'agit d'un accord prévu par le Traité de Rome, celui-ci doit être conclu dans les conditions prévues par le Traité. Pour ce genre d'accord, l'Assemblée ne peut concevoir son rôle que dans le sens d'une consultation, c'est-à-dire qu'elle ne peut intervenir dans la négociation et encore moins dans la conclusion ; de même, le

Conseil ne peut intervenir dans la négociation, ou la Commission dans la conclusion, « sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine ».

— Le deuxième argument a pour base l'article 3 qui, avant de présenter les différentes tâches de la Communauté, précise que celles-ci sont accomplies « *dans les conditions prévues par le Traité* ». C'est, selon M. Pescatore, la preuve que la Communauté n'a qu'une compétence d'attribution dans l'ordre extérieur. Nous ne pouvons pas plus suivre M. Pescatore dans cette argumentation que dans la précédente.

En effet, si l'article 3 fait obligation à la Communauté d'accomplir sa tâche « dans les conditions prévues par le Traité », la Communauté échappe complètement à cette obligation en ce qui concerne la plus grande partie de ses relations extérieures. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner attentivement le premier alinéa de l'article 3 ; celui-ci est en effet libellé ainsi :

« Aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rtyhmes prévus par le présent Traité... »

Suit l'énoncé du programme de la Communauté.

L'alinéa premier de l'article 3 ne peut donc se lire qu'à la lumière des dispositions de l'article précédent (article 2) qui énoncent les « fins » auxquelles doit tendre l'action de la Communauté et à la lumière des autres dispositions de l'article 3 lui-même qui énumèrent les différents domaines sur lesquels doit s'exercer cette action de la Communauté.

Or, si l'on considère l'article 2 du Traité auquel se réfère l'alinéa 1 de l'article 3, il faut bien constater qu'il n'est aucunement fait mention des relations extérieures de la Communauté ; il n'y est question que des « missions » internes de la Communauté.

De même, si l'on considère les dispositions qui font suite au premier alinéa de l'article 3, les relations extérieures ne figurent que pour une très faible part au rang des actions communautaires qui doivent se dérouler obligatoirement « dans les conditions prévues par le Traité ». Doivent, en effet, essentiellement être réglées dans les conditions prévues par le Traité : l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives... l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux... l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture... dans celui des transports, etc... toutes questions internes à la Communauté. Seules, parmi les questions relevant des relations extérieures de la Communauté, doivent être réglées dans les conditions strictes prévues au traité : d'une part, l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commune envers les Etats Tiers, d'autre part, l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social. La compétence extérieure

de la C.E.E. n'est donc pas limitée pour les autres domaines intéressant ses relations extérieures : accords d'association, accords avec les autres organisations internationales, responsabilité internationale de la communauté, droit de communication avec les Tiers, etc... Voilà donc la portée de la disposition invoquée par M. Pescatore singulièrement restreinte !

— Enfin, le troisième et dernier argument de texte est tiré de l'article 228 du Traité, qui commence par ces mots : « *Dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords,* etc... » M. Pescatore estime pouvoir en déduire que : « ce texte démontre indubitablement que les auteurs du traité n'avaient en vue dans cette matière rien qu'une compétence d'attribution ».

La déduction, une fois encore, nous paraît un peu hâtive. M. Pescatore accorde en effet une portée générale à un article dont la portée est précisément limitée. L'article 228 n'a d'autre ambition, selon nous, que d'organiser une procédure communautaire pour les cas prévus par le Traité où un accord doit être conclu entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale ; son libellé n'implique pas qu'il n'y ait pas place dans les relations extérieures de la Communauté pour des accords non prévus par le Traité de Rome, et susceptibles, eux, d'être indistinctement conclus selon une procédure communautaire ou une procédure simplifiée. L'article 228 n'épuise d'ailleurs pas toutes les relations extérieures prévues par le Traité. Nous pouvons en donner une preuve en nous reportant au Traité lui-même qui donne la possibilité à la Communauté d'établir des relations avec certaines organisations sous forme de « liaisons utiles » (article 229), de « coopération utile » (article 230), ou de « collaboration étroite » (article 231), sans pour autant prescrire en ces cas le recours à un accord formel et, par voie de conséquence, à la procédure de l'article 228. Si l'article 228 ne concerne pas toutes les relations extérieures prévues par le traité, a fortiori n'exclut-il pas la possibilité d'autres relations non prévues par le traité.

Le moins que l'on puisse dire est donc que la thèse de l'attribution expresse des compétences extérieures de la Communauté est sujette à discussion.

La C.E.E., ainsi que toute autre organisation internationale, ne serait d'ailleurs guère en mesure de fonctionner de manière utile et efficace sur la base de quelques dispositions fixant limitativement sa compétence d'établir des relations extérieures (1).

Rien n'interdisant désormais de douter de l'existence de ces compétences implicites, nous nous efforcerons d'en mesurer l'étendue.

(1) Voir en ce sens :
R.J. Dupuy, *op. cit.*, pp. 535 et sq.
Kasme, *op. cit.*, pp. 49 et sq.

Section II

Etendue des compétences implicites de la C.E.E. dans l'ordre externe

A en croire M. Pescatore, certains auteurs, notamment MM. Reuter et de Soto, admettraient la compétence extérieure de la Communauté dans toute la largeur de ses objectifs généraux. Il y aurait, selon eux : « projection des fonctions internes sur le domaine des relations extérieures » (1). M. Pescatore estime alors que cette thèse qui a été émise à propos de la C.E.C.A. n'est pas acceptable en soi et n'est pas davantage transposable à la C.E.E.

Or, contrairement à M. Pescatore, nous ne pensons pas, quant à nous, que la thèse des deux auteurs précités soit aussi tranchée.

L'auteur du célèbre ouvrage sur la C.E.C.A. ne prétend pas, en effet, que la compétence externe de cette Communauté puisse être admise « dans toute la largeur de ses objectifs généraux » mais plutôt dans les limites de « sa compétence intérieure » (2).

Le Professeur Reuter ne retient pas un critère fonctionnel pour apprécier la compétence externe de la C.E.C.A., mais plutôt un critère institutionnel. Certes, l'auteur ne précise pas la portée qu'il accorde à ce critère lorsqu'il admet le parallélisme de la compétence internationale et de la compétence intérieure, mais il ne lui accorde pas une portée si générale que l'on puisse confondre « la compétence intérieure » avec les fonctions ou les objectifs généraux assignés à la Communauté. La C.E.C.A. poursuit des buts ou des objectifs généraux et est dotée de compétences à cet effet ; ces compétences ont un contenu variable qui est révélateur de la compétence externe de la communauté : voilà ce que le Professeur Reuter ne précise pas.

Si le Professeur Reuter, au cours d'autres études (3), a pu accorder quelque crédit à la thèse selon laquelle la compétence extérieure d'une Organisation Internationale est liée à la conformité des accords qu'elle conclut avec les objectifs qu'elle poursuit dans l'ordre interne, il ne l'a fait qu'en manifestant les plus expresses réserves ou la plus grande prudence. Ainsi n'a-t-il parlé à ce propos que de « présomption de légitimité » des accords conclus conformément aux objectifs fixés à l'Organisation Internationale, et encore a-t-il considéré comme indispensable que « les moyens soient adaptés aux fins, et que les fins soient constitutionnelles ». Qu'est-ce à dire, sinon que les moyens doivent être conformes aux dispositions expresses de l'acte constitutif de l'organisation ayant valeur obli-

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 96.
(2) P. Reuter, La C.E.C.A., Paris, 1953, p. 119.
(3) Voir notamment : P. Reuter, *Les Organisations internationales*, p. 224.

gatoire et non seulement aux principes généraux ou aux objectifs généraux de cette organisation ?

La thèse exprimée par le Professeur de Soto dans son cours sur les relations extérieures de la C.E.C.A. (1) est elle-même trop nuancée pour que l'on puisse la considérer comme un apport à la thèse de la compétence générale des Organisations Internationales dans l'ordre international.

Certaines expressions du professeur de Soto peuvent faire penser que celui-ci accorde volontiers une compétence générale à la C.E.C.A. Ainsi écrit-il : « L'étendue des compétences extérieures — à défaut de prévisions spéciales naturellement — doit se modeler sur *l'allure générale* (2) et la structure de l'institution... La C.E.C.A. devra se voir reconnues toutes les compétences extérieures pour mener sa tâche à bien. Autrement dit, si la compétence internationale d'une institution internationale est de droit, l'étendue de cette compétence est variable avec *le rôle* (2) que doit assurer cette institution... On peut dire que la limite de la compétence extérieure est en rapport avec *l'objet* (2) de l'institution... Il existe donc une sorte de principe de la spécialité des institutions internationales. C'est une conséquence de la téléologie des institutions juridiques en général ».

A ne considérer que ces déclarations, il ne ferait donc aucun doute que le professeur de Soto estime que la compétence extérieure d'une institution internationale est liée aux buts et aux fonctions assignés à cette institution et à son objet.

Mais, nous l'avons dit, l'opinion du professeur de Soto n'est pas aussi tranchée. Lui-même écrit en effet : « Plus une institution est lâche et plus faibles ses compétences décisoires, moins elle devra avoir de compétences extérieures, parce qu'elle n'en a pas besoin (3). Au contraire, plus les Etats ont doté une institution robustement constituée de compétences *précises et décisoires* (2), plus elle devra avoir de compétences extérieures... La compétence extérieure d'une organisation... dépend de l'étendue, en quelque sorte en surface *et en profondeur* (4), des compétences attribuées à l'institution. »

Ces allusions répétées au caractère décisoire des compétences d'une organisation internationale dans son ordre interne sont la preuve de la conviction du professeur de Soto que la compétence extérieure d'une organisation internationale doit se modeler sur sa structure institutionnelle. Plus une Organisation Internationale marque de son empreinte la vie de ses Etats membres, voire même la vie des ressortissants de ces Etats, plus elle est compétente pour

---

(1) Cf. de Soto, *R.C.A.D.I.*, p. 40 (1956, T. 2).
Voir également : La communication de M. de Soto, *Actes officiels du Congrès International de Strésa*, pp. 197 à 201.

(2) C'est nous qui soulignons.

(3) Nous dirions plutôt : parce qu'elle ne *peut pas* avoir plus de compétences à l'extérieur qu'elle n'en dispose dans son ordre interne.

(4) C'est nous qui soulignons.

s'engager à l'extérieur. En ce sens, « la profondeur de la compétence interne d'une Organisation Internationale est révélatrice de l'aptitude de cette organisation à être compétente à l'extérieur ». S'ils se réfèrent parfois au but ou aux objectifs généraux d'une Organisation Internationale, les professeurs Reuter et de Soto n'en éprouvent donc pas moins le besoin de tempérer le fondement fonctionnel qu'ils semblent donner à la compétence extérieure de cette organisation par des considérations portant sur sa structure institutionnelle. Comment d'ailleurs ne pas tenir le plus grand compte de la structure institutionnelle d'une Organisation Internationale, alors que la thèse qui lie de manière exclusive l'étendue de la compétence extérieure d'une Organisation Internationale à sa conformité avec les objectifs généraux poursuivis par cette organisation dans son ordre interne peut avoir les conséquences les plus néfastes !

L'adoption d'un critère fonctionnel pour juger de la compétence extérieure d'une Organisation Internationale introduirait en effet trop d'insécurité juridique dans la vie des Organisations Internationales.

Ne risquerait-on pas d'aboutir à cette situation paradoxale : une Organisation Internationale ferait naître, indirectement, à la charge des « Etats membres, par voie d'accord avec un Etat tiers ou une Organisation Internationale, des obligations qu'elle ne pourrait pas faire naître directement par l'exercice de ses compétences internes, ou mieux faute de « compétence décisoire » à cet effet » (1). On imagine mal pareil résultat au stade actuel (2) du développement des Communautés et notamment de la C.E.E.

Si nous avons jugé nécessaire de rejeter la thèse de l'attribution expresse comme étant trop restrictive, nous rejetterons donc également comme trop large, la thèse dans laquelle la compétence

---

(1) Cf. en ce sens : Paul Reuter, La C.E.C.A., *op. cit.*, 1953, p. 121. *Ibid.*, Les Organisations Internationales Cours, Paris, 1954-1955, p. 284. Que le professeur Reuter fasse la même remarque, soulignerait, s'il en était besoin, combien il est peu convaincu du fait qu'il soit suffisant de se référer aux objectifs généraux d'une organisation internationale pour juger de sa compétence extérieure.

R.J. Dupuy, *op. cit.*, p. 539.

(2) Il importe en effet d'être nuancé, car ce résultat est très fréquent dans la plupart des Etats fédéraux. C'est, par exemple, le cas de l'Autriche, de la Birmanie, du Brésil, de l'Inde, de la Lybie, de la Malaisie, du Mexique, de la Yougoslavie et du Vénézuela et, dans une certaine mesure, celui de l'Argentine, des Etats-Unis, de la République Fédérale Allemande, de la Suisse et de l'U.R.S.S., où le pouvoir fédéral a la compétence de conclure n'importe quel traité et de le mettre en œuvre sur tout ou partie du territoire. Il importe cependant de ne pas généraliser, car il existe des Etats fédéraux où le pouvoir fédéral ne peut rendre une mesure obligatoire sur le territoire des Etats fédérés, par voie d'accord international, si cette mesure ne relève pas de sa compétence interne. C'est le cas, par exemple, du Canada et de l'Australie. (Voir sur ce problème : Jacques Yvon Morin, *L'Etat Fédéral en droit international ;* cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, 1961-1962 ; 1 fascicule, 111 pages.)

extérieure d'une Organisation Internationale est liée de manière exclusive aux buts et aux fonctions qui lui sont assignés par son acte constitutif.

En revanche, nous pourrons nous référer aux buts et fonctiions assignés à la C.E.E. par son acte constitutif, pour apprécier sa compétence extérieure, dans la mesure où le Traité de Rome aura doté la Communauté de compétences décisoires à cet effet, dans son ordre interne.

Ainsi, l'étendue des matières sur lesquelles la C.E.E. exerce une compétence décisoire dans son ordre interne constituera-t-elle à nos yeux une base utile à la délimitation parallèle de l'étendue des matières sur lesquelles la Communauté est à même d'exercer sa compétence dans l'ordre externe. La structure supranationale de certains pouvoirs conférés à la C.E.E. servira de critère à la délimitation de sa compétence dans l'ordre externe. Le droit ou la pratique des deux autres Communautés ont d'ailleurs consacré cette solution.

L'article 101 paragraphe 1 du Traité Euratom dispose en effet expressément :

« Dans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec un Etat tiers, une Organisation Internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers. »

La compétence extérieure de l'Euratom, selon le texte même de son acte constitutif, est donc liée à sa compétence dans l'ordre interne.

La même idée paraît avoir inspiré la pratique de la Haute Autorité qui a conclu de tels accords, soit seule, soit conjointement avec les Etats membres (1), sur les matières où des pouvoirs et des responsabilités lui ont été conférées par le Traité (2).

On ne voit pas pourquoi, dans ces conditions, la C.E.E. n'obéi-

---

(1) Certaines matières relevant en effet de la compétence de la Communauté et de celle des Etats membres, Haute Autorité et Etats membres ont conclu conjointement certains de ces accords. Ainsi en a-t-il été pour :

— l'Accord d'association avec le Royaume Uni, signé à Londres le 21 décembre 1954 ;

— l'Accord avec la Suisse pour l'introduction de tarifs ferroviaires internationaux directs concernant le trafic de charbon et d'acier en transit par le territoire Suisse signé à Luxembourg le 28 juillet 1956 ;

— l'Accord entre le Royaume Uni et la C.E.C.A. concernant les relations commerciales, signé à Luxembourg le 25 novembre 1957.

En revanche, la Haute Autorité, agissant au nom de la Communauté, a conclu seule :

— l'Accord concernant la collaboration entre l'O.I.T. et la C.E.C.A. en date du 12 août 1953 ;

— le contrat d'emprunt entre la Haute Autorité et le Gouvernement des Etats Unis signé à Washington le 23 avril 1954 ;

— l'Accord de consultation entre la Suisse et la C.E.C.A. signé à Luxembourg le 7 mai 1956.

(2) Voir en ce sens : Pescatore, *op. cit.*, p. 97.

Actes officiels du Congrès de Stresa.

Volume III : Wengler, p. 101 ; Monaco, pp. 293 et 296 ; Pescatore, p. 349.

rait pas à ce même principe, pour la délimitation de ses compétences extérieures.

Aucune disposition du Traité de Rome n'interdisant en effet de façon flagrante de croire a priori à l'existence de pouvoirs implicites au profit de la C.E.E. dans l'ordre des relations internationales, nous estimons qu'il serait au contraire fort opportun d'apprécier uniformément l'étendue des pouvoirs implicites des trois Communautés.

Nous soutiendrons donc, quant à nous, que le caractère obligatoire ou non d'une norme de la C.E.E. dans tel ou tel domaine de son ordre interne est révélateur de la compétence extérieure de cette même organisation dans ce domaine.

Il n'y aura donc pas lieu, en certaines circonstances, de refuser à la C.E.E. la compétence de s'engager à l'égard des Tiers au-delà des cas où cette compétence est prévue par des dispositions spéciales et précises. Le pouvoir de lier de manière obligatoire dans l'ordre communautaire sera alors un critère décisif pour conclure à l'existence d'une compétence implicite de la C.E.E. dans l'ordre externe (1).

L'adoption de ce point de vue doit cependant nous conduire à poser une distinction fondamentale en ce qui concerne la situation conjointe de la C.E.E. et de ses Etats membres à l'égard des matières susceptibles de relever de la compétence extérieure de la C.E.E. Nous dirons, en effet, que certaines de ces matières relèvent de la compétence exclusive de la Communauté, et que d'autres peuvent être l'objet d'une compétence concurrente de la Communauté et de ses Etats membres.

— Appartiennent à la première catégorie :

1° — toutes les matières pour lesquelles la C.E.E. a reçu expressément compétence en vertu du Traité de Rome.

---

(1) On peut trouver l'expression d'une idée analogue sous la plume des auteurs suivants :

Huber, *op. cit.*, pp. 155 et sq. qui lie le droit de traiter à la compétence législative de tout corps organisé politiquement ou institutionnellement et jouissant de la personnalité internationale.

Eagleton, *op. cit.*, *R.C.A.D.I.*, tome 76, pp. 343 et 385-386. Selon cet auteur, la responsabilité d'un Etat est liée au contrôle ou à l'autorité que cet Etat est en mesure d'exercer : « The amount of responsability which each state actually has is measured by the amount of control, or authority, which it may exercise » (p. 343) ; or, ce principe est également applicable à toute personne du droit international et donc aux organisations internationales. L'auteur en conclut que « That degree of control, and in general capacity, varies with every state, with every legal person », p. 386.

Wengler, *Actes officiels*, p. 101. Raisonnant par analogie, le professeur Wengler estime que si l'on prétend qu'un Etat qui a reçu des parcelles d'autorité appartenant initialement à un autre Etat peut, en ce qui concerne l'exercice de ces attributions, se lier par traité à un pays tiers, il faut bien reconnaître à la C.E.C.A. la capacité de conclure des Traités avec des pays tiers dans la sphère d'application de ces parcelles d'autorité qui lui ont été transférées.

Kasme, *op. cit.*, pp. 69 et 70.

2° — dans le silence du Traité, mais de manière plus discutable, celles pour lesquelles la Communauté a reçu une compétence implicite et celles pour lesquelles elle a reçu un mandat de la part des Etats membres.

— Peuvent, au contraire, être l'objet d'une compétence concurrente de la Communauté et des Etats membres :

1° — les matières pour lesquelles le Traité de Rome en a expressément décidé ainsi.

2° — au gré des Etats, celles pour lesquelles nous avons reconnu une compétence implicite au profit de la Communauté, ou celles qui relèvent normalement de la compétence des Etats, mais pour lesquelles ceux-ci ont décidé d'associer la Communauté à l'exercice de cette compétence.

3° — celles pour lesquelles la Communauté doit faire face à une concurrence de ses propres Etats membres.

Section III

Partage des compétences entre la C.E.E. et ses Etats membres

I. — Etendue de la compétence exclusive de la C.E.E.

A. — Compétence exclusive de la C.E.E. en vertu du Traité

Le Traité de Rome contient un certain nombre de dispositions qui permettent expressément à la C.E.E., en tant que telle, d'entrer en relation avec des Etats tiers ou des organisations internationales.

1. *Les accords tarifaires* (art. 111 parag. 2 - 113 parag. 1 et 114 du Traité de Rome)

Ces articles constituent la première hypothèse dans laquelle la C.E.E. est autorisée de manière explicite à conclure des accords. Ils ont pour objet l'aménagement à l'égard des pays tiers du tarif douanier extérieur commun prévu et établi conformément au Traité de Rome (1). « De toute évidence, ainsi que l'écrit M. Pescatore, il est inconcevable que ce tarif unique puisse être aménagé autrement que par des accords communs; la compétence de la Communauté est nécessairement exclusive dans ce domaine » (2).

Les articles précités sont très explicites à ce sujet. L'article 111, paragraphe 2, organise la procédure selon laquelle doivent se dérouler les négociations tarifaires; or, il s'agit d'une procédure dont sont entièrement exclus les Etats membres. Les Etats, en

(1) Voir les articles 3[b] et 18 à 29 du Traité de Rome.

(2) Pescatore, *op. cit.*, p. 109.

tant que tels, n'apparaissent d'ailleurs pas plus dans la conclusion de ces accords qui, pendant comme après la période de transition (article 113, paragraphe 1), sont conclus au nom de la Communauté par le Conseil agissant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite (art. 114).

2. *Les accords commerciaux* (articles 113 et 114 du Traité)

Ces articles, relatifs à la politique commerciale commune après la période de transition, constituent le second cas d'ouverture des accords externes de la Communauté.

Après la période de transition, les Etats sont absorbés dans la Communauté. Il n'y a plus qu'*une* politique commerciale extérieure : celle définie par les organes communs et qui « est fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions » (article 113, paragraphe 1). La négociation de ces accords commerciaux avec les tiers est conduite par les organes de la Communauté (article 113, paragraphe 3) et la conclusion appartient au Conseil statuant à la majorité qualifiée au nom de la Communauté (art. 113, paragraphe 4 et 114).

« Ces dispositions, ainsi que le fait remarquer le Professeur Cartou (1), font donc bien apparaître les institutions communautaires comme les véritables responsables, et même les seuls, de la politique de commerce extérieur avec les Etats tiers » (20).

3. *Les accords d'association* (art. 238)

La troisième catégorie d'accords communautaires prévus expressément par le Traité de Rome sont les accords d'association.

Ces accords peuvent être d'une grande diversité.

« La Communauté peut (en effet) conclure ces accords avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale. »

Ceux-ci sont caractérisés par « des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ».

Les Etats membres, *considérés en tant que tels*, demeurent également étrangers à la procédure de conclusion de ces accords (3).

---

(1) Le Marché Commun et le Droit Public, Sirey, Paris, 1959, p. 107.

(2) Il y a là une différence fondamentale avec le Traité C.E.C.A. aux termes duquel « la compétence des gouvernements des Etats membres en matière de politique commerciale n'est pas affectée par l'application du présent Traité, sauf dispositions contraires de celui-ci » (article 71).

(3) Le « régime de droit commun » de l'association, prévu par l'article 238, se distingue du « régime d'exception » octroyé aux pays et territoires

Ce sont là les trois seules hypothèses pour lesquelles le Traité de Rome a expressément prévu que les relations extérieures de la Communauté doivent s'établir sous forme d'accords. Ce n'est pas à dire cependant que certaines autres relations extérieures de la Communauté ne peuvent revêtir cette même forme. Tel peut être le cas, par exemple, des relations de la Communauté avec les Organisations Internationales auxquelles le Traité de Rome consacre un certain nombre de dispositions.

4. *Les relations avec les organisations internationales.*

— *relations de la C.E.E. avec les Nations Unies, les Institutions spécialisées et les Organisations Internationales en général* (article 229).

« La Commission est chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies, de leurs institutions spécialisées et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

« Elle assure en outre les liaisons opportunes avec toutes organisations internationales. »

— *relations de la C.E.E. avec le Conseil de l'Europe* (article 230).

« La Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toutes coopérations utiles. »

— *relations de la C.E.E. avec l'O.C.E.E.* (article 231).

« La Communauté établit avec l'Organisation Européenne de Coopération Economique une étroite collaboration dont les modalités seront fixées d'un commun accord. »

Le Traité de Rome ne dit donc mot de la forme que peuvent revêtir ces différentes « liaisons » entre la C.E.E. et les autres organisations internationales; mais il ne prête à aucune discussion en ce qui concerne la compétence exclusive de la Communauté en la matière : ces relations sont le fait de la Communauté et non des Etats membres qui y sont totalement étrangers.

5. *Le droit de légation passif de la C.E.E.*

(*L'Article 16 du Chapitre VI du Protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.E.*).

Enfin, peut également être considéré comme étant de la compétence exclusive de la C.E.E., le droit d'accréditer les missions des Etats tiers. Ce droit de légation passif résulte du Protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.E. (article 16, chapitre VI) qui, conformément à l'article 239 du Traité de Rome, « fait partie intégrante » de celui-ci.

---

d'Outre-mer, alors que ceux-ci n'avaient pas encore accédé à l'indépendance. Ce régime, prévu par les articles 131 à 136 du Traité de Rome ne peut donc figurer parmi les accords externes de la Communauté. Notons cependant que l'accession à l'indépendance de la plupart de ces pays et territoires a posé le problème de leurs relations avec la Communauté ; nous reviendrons longuement sur cette importante question.

Selon ce protocole, « l'Etat membre sur le territoire duquel est situé le siège de la Communauté accorde aux missions des Etats tiers accréditées auprès de la Communauté les immunités diplomatiques d'usage ».

Le fait que le Protocole prévoit que les missions des Etats tiers sont accréditées auprès de la Communauté est bien la preuve que le droit de légation passif appartient à la Communauté et non aux Etats membres.

B. — Compétence exclusive de la C.E.E. dans le silence du traité.

Cette énumération n'épuise pas pour autant les hypothèses dans lesquelles la C.E.E. a seule le pouvoir d'établir des relations extérieures. A côté des hypothèses où le Traité de Rome réserve expressément une compétence exclusive à la Communauté, il peut se faire en effet que la Communauté exerce seule la compétence implicite dont elle jouit en certains domaines, si les Etats membres ne s'y opposent pas (1). Enfin, les Etats membres peuvent eux-mêmes donner mandat à la Communauté pour établir des relations extérieures en leur nom (2). Mais cette dernière hypothèse nous rapproche sensiblement de celles dans lesquelles la Communauté exerce sa compétence extérieure concurremment avec les Etats membres.

II. — Etendue des compétences concurrentes de la Communauté et des Etats membres.

A vrai dire, les Etats membres ont deux possibilités de concurrencer la Communauté dans l'exercice de sa compétence extérieure : ou bien ils participent conjointement à l'exercice de cette compétence extérieure, ou bien ils exercent eux-mêmes cette compétence, indépendamment de la Communauté, même dans les domaines qui relèvent de sa compétence implicite. Cette seconde éventualité restreint alors d'autant l'étendue des relations extérieures de la Communauté, car nous quittons celles-ci pour entrer dans l'ordre externe des Etats membres, qu'ils soient pris individuel-

(1) Si la Communauté jouit de compétences implicites en certains domaines, ceci ne signifie pas pour autant qu'elle en ait *nécessairement* l'exercice exclusif. Les Etats membres sont toujours à même de lui disputer ce droit soit qu'ils veuillent exercer concurremment cette compétence avec la Communauté, soit même qu'ils lui dénient cette compétence et qu'ils veuillent l'exercer en leur seul nom. Ce n'est donc qu'en l'absence de réaction contraire de la part des Etats que la Communauté pourra exercer sa compétence de manière exclusive.

(2) Ces deux autres cas d'intervention de la Communauté ont pour conséquence de consolider l'exclusivité de la compétence extérieure de la Communauté. Il en résulte en effet une impossibilité pour les Etats membres de conclure des accords divergents.

lement ou collectivement. Est-ce à dire, cependant, que les Etats puissent agir dans l'ignorance de la Communauté, y compris dans les domaines qui relèvent de sa compétence implicite ? C'est là une question à laquelle nous répondrons après avoir étudié la première possibilité offerte aux Etats, c'est-à-dire celle de leur participation conjointe à l'établissement de relations extérieures de la Communauté.

Mais, Communauté et Etats membres peuvent exercer conjointement leurs compétences extérieures pour deux motifs : soit en raison des dispositions expresses du Traité de Rome, soit en raison de la volonté manifestée par les Etats membres eux-mêmes ou bien d'associer la Communauté à l'exercice de leur compétence extérieure, ou bien de s'associer eux-mêmes à la Communauté dans l'exercice de la compétence implicite dont jouit celle-ci en certains domaines.

Nous examinerons donc successivement :

— les compétences exercées conjointement par la Communauté et les Etats membres en vertu du Traité de Rome.

— les compétences exercées conjointement par la Communauté et les Etats membres en raison de la volonté manifestée par les Etats membres eux-mêmes.

— la situation de la Communauté face à la concurrence de ses Etats membres.

A. — Compétences exercées conjointement par la Communauté et les Etats membres en vertu du Traité de Rome.

Deux problèmes, aux termes mêmes du Traité de Rome, peuvent donner lieu à une intervention conjointe de la Communauté et de ses Etats membres, ce sont : la politique commerciale extérieure et l'admission d'un Etat tiers au sein de la Communauté.

1' *La politique extérieure commerciale.*

Si le Traité de Rome attribue à la seule Communauté la conclusion des accords tarifaires ou commerciaux avec les pays tiers, celui-ci n'a néanmoins pas consacré un effacement complet des Etats dans l'élaboration de la politique commerciale extérieure de la Communauté, notamment au cours de la période de transition. Nous examinerons donc les compétences dont l'exercice a été conjointement attribué aux Etats membres et à la Communauté, au cours de la période de transition, puis à l'expiration de cette période.

— Les compétences exercées conjointement par la Communauté et les Etats membres au cours de la période de transition — (articles 111, paragraphes 1, 4, 5, 112, 115, alinéa 2).

L'action conjointe des Etats et des organes communs a pour but de préparer les voies à la réunion « des conditions nécessaires

à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur (article 111, paragraphe 1, alinéa 1).

D'une manière générale, les Etats membres coordonnent leurs relations commerciales avec les pays tiers sous l'impulsion des organes communautaires.

A cet effet, ou bien « la Commission soumet au Conseil des propositions relatives à la procédure à appliquer » (articles 111, paragraphe 1, alinéa 2) (1), ou bien la Commission coordonne elle-même l'action des Etats membres.

Ainsi les Etats membres prennent-ils « en consultation avec la Commission » les mesures nécessaires à l'aménagement des accords tarifaires avec les Etats tiers, « afin que l'entrée en vigueur du tarif douanier commun ne soit pas retardée » (article 111, paragraphe 4). De même, les Etats membres s'efforcent d'uniformiser entre eux leurs listes de libération à l'égard des tiers à un niveau aussi élevé que possible compte tenu de « recommandations appropriées de la commission » (article 111, paragraphe 5, alinéa 1). En cas de suppression ou de réduction des restrictions quantitatives à l'égard des pays tiers, les Etats membres « sont tenus d'en informer préalablement la Commission » (article 111, paragraphe 5, alinéa 2). Enfin, les régimes d'aides accordées par les Etats membres aux exportations vers les pays tiers sont progressivement harmonisés conformément à des directives arrêtées par le Conseil sur proposition de la Commission (article 112, paragraphe 1).

Si d'aventure, en cas d'urgence, les Etats membres prennent eux-mêmes des mesures pour pallier les difficultés économiques provoquées par l'exécution de cette politique commerciale, ceux-ci doivent les notifier « à la Commission qui peut décider qu'ils doivent les modifier ou les supprimer » (article 115, alinéa 2).

L'article 115, alinéa 1.

Cet article doit être considéré isolément, car il organise une action commune de la Communauté et des Etats membres, sans préciser son application dans le temps ; il y a cependant tout lieu de penser que cette action demeure possible tant au cours de la période de transition qu'après son expiration.

L'action conjointe de la Communauté et des Etats membres est prévue lorsque des « détournements de trafic » (importations détournées) contrarient l'exécution de la politique commerciale ou lorsque les mesures prises en exécution de cette politique entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs Etats. En pareille hypothèse, ou bien « la Commission recommande les méthodes par lesquelles les autres Etats membres apportent la

(1) Cet article, ainsi que les articles, 112 parag. 1 et 116, alinéa 1, cité plus bas, illustre la compétence générale attribuée au Conseil pour coordonner les politiques économiques générales des Etats membres « en vue d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le présent traité ».

coopération nécessaire », ou bien « elle autorise les Etats membres à prendre les mesures nécessaires dont elle définit les conditions et modalités » (1).

Dans toutes les hypothèses que nous avons pu énumérer et qui ont pour cadre la période de transition, la Communauté et les Etats membres concourent donc conjointement à l'élaboration de la politique commerciale de la Communauté à l'égard des Etats tiers.

L'action conjointe de la Communauté et des Etats membres à l'expiration de la période de transition (article 116, alinéa 1).

L'expiration de la période de transition consacre une absorption des Etats dans la Communauté en matière de politique commerciale extérieure. Si la Communauté ne participe cependant pas, en tant que telle, à l'activité des organisations internationales de caractère économique, les Etats membres doivent y mener une action commune dont les modalités sont définies par le Conseil qui statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission (2).

2. *L'admission d'un Etat tiers.*

Celle-ci, conformément à l'article 237 du Traité de Rome, donne lieu également à une intervention conjointe de la Communauté et des Etats membres. Si les Etats jouent un rôle primordial au cours de la procédure d'admission, le Traité de Rome réserve cependant certains droits à la Communauté.

La demande d'admission d'un Etat tiers est en effet adressée au Conseil qui se prononce à l'unanimité, après avoir pris l'avis de la Commission (article 237, alinéa 1).

C'est alors seulement que les Etats membres interviennent pour fixer avec l'Etat demandeur les conditions de l'admission et les adaptations au Traité de Rome que celle-ci peut entraîner. L'accord ainsi réalisé est alors soumis à la ratification de tous les Etats membres.

B. — Compétences exercées conjointement par la Communauté et les Etats membres en raison de la volonté manifestée par les Etats membres eux-mêmes.

L'existence de compétences implicites au profit de la Communauté n'interdit pas aux Etats membres de s'immiscer dans l'exer-

(1) C'est là un exemple du « concours mutuel » auquel sont tenus les Etats membres lorsque l'un d'entre eux se trouve en difficulté du fait de l'attitude d'Etats tiers. Pour de pareils exemples voir les articles 108, 116, alinéa 1, 2, et 234 alinéa 2.

(2) Pendant la période de transition, les Etats membres sont seulement tenus de se consulter en vue de concerter leur action et d'adopter autant que possible une attitude uniforme.

cice de ces compétences. De même, aucune disposition du Traité de Rome n'interdit aux Etats membres de faire participer la Communauté à l'établissement de relations extérieures dans des domaines qui relèvent de leur propre compétence. Dans de telles situations, Communauté et Etats membres peuvent donc établir conjointement certaines relations extérieures ; ainsi peuvent-ils conclure conjointement des « accords mixtes » (1), mi-communautaires, mi-gouvernementaux, participer de concert à l'activité de certaines Organisations internationales, et, établir conjointement des relations diplomatiques auprès d'Etats tiers.

Le domaine de la responsabilité internationale.

Communauté et Etats membres peuvent surtout engager conjointement leur responsabilité à l'égard des Etats tiers et, inversement, protéger conjointement leurs droits et leurs intérêts. Cette dernière hypothèse apparaît d'autant plus vraisemblable que l'objet de la responsabilité peut consister en une réparation matérielle. Or, si la C.E.C.A. possède des ressources propres du fait de son droit de prélever des redevances sur la production du charbon et de l'acier (article 48 du Traité C.E.C.A.) et est donc à même d'honorer elle-même ses obligations, tel n'est pas le cas de la C.E.E. dont le budget est alimenté par des contributions des Etats membres (articles 200 et sq.). L'éventuelle obligation pour la Communauté de réparer se résoudra donc très souvent en une obligation financière pour les Etats membres qui assumeront en fait la responsabilité internationale de la Communauté. On peut également raisonnablement estimer que la Communauté, entité essentiellement fonctionnelle, manque d'intérêts matériels et politiques suffisants pour s'engager, avec de bonnes chances de succès, dans un règlement politique, tel un règlement à l'amiable, des litiges qui l'opposent à un Etat tiers. On conçoit alors aisément que la Communauté soit obligée de faire appel à l'intervention des Etats membres eux-mêmes avec tout le poids de leurs intérêts matériels et de leur pouvoir de négociation politique. « Si une action politique des Communautés en vue d'obtenir satisfaction dans la défense de leurs intérêts extérieurs doit être couronnée de succès, écrit M. Pescatore, ce sera grâce à l'appui direct ou indirect que les Communautés recevront dans leur action de la part des Etats membres. Les chances de succès des communautés, dans le règlement de litiges internationaux par des moyens d'action politique dépendront probablement beaucoup plus de leur union avec la collectivité des Etats membres que de leur autonomie d'action » (2). D'une façon générale, « les Etats membres, écrit encore M. Pescatore

(1) De tels accords sont expressément prévus par l'article 102 du Traité Euratom.

(2) PESCATORE, *op. cit.*, p. 216.

Voir en ce sens : WENGLER, *Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A.* — Vol. III, pp. 23 à 29.

n'ont pas voulu diminuer l'efficacité de la protection de leurs intérêts par le fait d'avoir institué des organes communs pour la sauvegarde de ces intérêts et, à l'inverse, ils n'ont pas pu détériorer la position des Etats tiers dans la défense de leurs droits » (1). Enfin, hormis l'hypothèse de dispositions insérées dans un accord externe conclu entre la Communauté et un Etat tiers ou une autre organisation internationale et conférant à la Communauté en tant que telle, la capacité d'ester devant une juridiction spécialement constituée pour le règlement des litiges pouvant découler de ces accords (2), la Communauté doit pouvoir faire appel à ses Etats membres lorsqu'elle est mise en cause ou lorsqu'elle veut faire valoir ses droits devant l'une des juridictions judiciaires ou arbitrales existantes. Le système arbitral ou judiciaire international en vigueur est en effet ainsi conçu qu'il ne peut servir qu'au règlement des litiges entre Etats (cf. article 37, alinéa 1 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, article 34, paragraphes 1 et 35, paragraphe 1 du Statut de la Cour Internationale) (3). La Communauté n'a pas la capacité d'y recourir. La seule solution possible est que les Etats membres fassent cause commune devant les juridictions internationales (4). A supposer néanmoins qu'une instance soit engagée dans ces conditions, devant l'une des juridictions internationales existantes, par la collectivité des Etats membres ou contre eux, du chef de la Communauté, l'action collective des Etats membres pourrait fort bien être préparée par les Services juridiques de la Communauté, c'est-à-dire par le Service juridique commun aux trois communautés par ailleurs compétent pour préparer le dossier des Communautés devant la Cour de Justice. Bien plus, la Communauté serait même en droit d'intervenir devant la Cour Internationale de justice à propos des litiges qui mettent en jeu son propre statut constitutif ou un accord conclu par elle. L'article 34, paragraphe 3 du statut de la Cour prévoit en effet expressément que : « lorsque l'interprétation de l'acte constitutif d'une organisation internationale publique ou celle d'une convention internationale adoptée en vertu de cet acte est mise en question dans une affaire soumise à la Cour, le greffier en avise cette organisation et lui communique toute la procédure » (5). L'article 57, parag. 5, du même Statut, ajoute qu'un délai est fixé à l'organisation intéressée pendant lequel celle-ci peut soumettre ses observations

---

(1) *Ibid.*, p. 217.

(2) Tel est le cas, nous le verrons, des accords d'association conclus entre la Communauté d'une part, et la Grèce ou les Etats Africains et Malgache d'autre part.

(3) Eagleton, *R.C.A.D.I., op. cit.*, pp. 416-417.
Hambro, *R.C.A.D.I.* : « The jurisdiction of the International Court of Justice », pp. 159 à 163.

(4) Il serait souhaitable à cet effet que l'Allemagne Fédérale et les Pays-Bas reconnaissent la juridiction obligatoire de la Cour Internationale de Justice.

(5) Hambro, *R.C.A.D.I., op. cit.*, p. 162.

écrites à la Cour. « Les dites observations sont communiquées aux parties et peuvent être débattues par elles et par le représentant de la dite organisation au cours de la procédure orale. » Ainsi doit donc naître une étroite collaboration entre Communauté et Etats membres.

C. — Situation de la Communauté face a la concurrence de ses Etats membres.

La mise en vigueur du Traité de Rome a limité de manière expresse ou implicite la compétence extérieure des Etats membres, mais elle ne l'a pas supprimée. Celle-ci subsiste même entière en de nombreux domaines. En outre, les Etats membres ont toujours la possibilité de disputer à la Communauté certaines compétences, dont celle-ci ne jouit que de manière implicite, pour les exercer de façon exclusive.

Cela ne signifie pas cependant, que les Etats membres aient toute latitude pour conduire l'ensemble de leur politique étrangère comme ils l'entendent. Les Etats membres ne peuvent concurrencer librement la Communauté ; ils doivent au contraire conduire leur politique étrangère en se référant aux obligations que leur impose le Traité de Rome.

Or, le Traité contient quelques dispositions intéressantes à ce sujet.

L'article 5.

L'article 5 du Traité de Rome fait obligation aux Etats membres de faciliter à la Communauté « l'accomplissement de sa mission » ; à cet effet, « ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité ». Les Etats membres ne peuvent donc mener une politique étrangère qui aille à l'encontre des buts de la Communauté ; or, ces buts sont si divers que leur réalisation doit nécessairement entraîner une sérieuse limitation à la conduite de cette politique. « La Communauté a (en effet) pour mission, l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit » (article 2 du Traité).

L'article 6.

S'agit-il notamment de leurs politiques économiques, les Etats membres doivent les coordonner : « en étroite collaboration avec les institutions de la Communauté, ... dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité » (article 6).

La politique économique ayant autant un aspect extérieur que

national, force est donc de constater que les Etats membres ne disposent pas d'une entière liberté dans la conduite de leur politique étrangère, tout au moins sous ses aspects économiques.

Nous regretterons cependant que le Traité de Rome n'ait aménagé aucune procédure de collaboration entre la Communauté et les Etats membres lorsque ces derniers exercent seuls leur compétence extérieure dans des domaines où ils n'ont reçu aucune obligation expresse d'exercer conjointement cette compétence avec la Communauté, mais qui intéressent cependant l'application du Traité de Rome.

Nous estimons, par exemple, qu'une disposition analogue à celle de l'article 103 du Traité Euratom aurait pu trouver place dans le Traité C.E.E.

Selon cette disposition du Traité Euratom, les Etats membres sont en effet tenus de communiquer à la Commission leurs projets d'accords ou de conventions avec un Etat tiers, une Organisation internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers, dans la mesure où ces accords ou conventions intéressent le domaine d'application du présent Traité. Si un tel projet contient des clauses, faisant obstacle à l'application du présent Traité, la Commission adresse ses observations à l'Etat intéressé dans un délai d'un mois à compter de la réception de la communication qui lui est faite. L'Etat intéressé ne peut alors conclure l'accord ou la convention projetés, qu'après avoir levé les objections de la Commission, ou s'être conformé à la délibération par laquelle la Cour de Justice, statuant d'urgence sur sa requête, se prononce sur la compatibilité des clauses envisagées avec les dispositions du Traité. La requête peut être introduite à la Cour de Justice à tout moment à partir de la réception par l'Etat des observations de la Commission.

Si une telle disposition figurait dans le Traité de Rome, la Communauté se trouverait certainement moins désarmée devant la concurrence que peuvent éventuellement lui faire les Etats membres.

Mais il est vain parfois de regretter les lacunes d'un Traité, alors que la pratique suffit souvent à les combler. Aussi, renvoyant le lecteur à l'examen de cette pratique, nous ne considérerons pas plus longtemps les dispositions mêmes du Traité de Rome à la seule fin de juger de la compétence de la C.E.E. d'établir des relations extérieures, et nous examinerons sans plus tarder les organes compétents à cet effet selon le Traité.

CHAPITRE DEUXIEME

LES ORGANES CHARGES DES RELATIONS EXTERIEURES DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Contrairement aux Constitutions des Etats, le Traité de Rome, comme la plupart des Conventions qui instituent une organisation internationale, n'a pas prévu d'organe à qui incomberait la mission générale de représenter et d'engager la Communauté Economique Européenne dans l'ordre juridique des relations internationales (1). Cette absence d'organe qualifié pour exercer les différentes fonctions externes de la Communauté implique en conséquence que l'on se réfère aux dispositions qui traitent expressément de ce problème et, au cas où le traité n'en dit mot, que l'on propose une solution.

Or, si nous considérons le Traité de Rome, nous constatons que celui-ci contient des dispositions assez précises principalement en ce qui concerne la conclusion des différents accords communautaires qu'il a lui-même prévus, accessoirement en ce qui concerne les liaisons avec les autres Organisations Internationales ; en revanche, nous enregistrons une carence du Traité quant à la conclusion des accords externes non prévus par le Traité, et quant aux autres fonctions externes de la Communauté, c'est-à-dire, d'une part, le droit de mission diplomatique et les communications générales, d'autre part, la responsabilité passive de la Communauté et son droit de protéger ses intérêts.

Nous examinerons donc successivement les organes chargés par le Traité d'exercer certaines fonctions externes, puis, dans le silence du Traité, ceux à qui devrait être attribuée cette même compétence pour exercer les autres fonctions externes de la Communauté.

---

(1) K. Zemanek, *Das Vertragsrecht der Internationalen Organizationen Wien*, 1957, p. 63.

Section I

Organes compétents pour l'exercice de certaines activités internationales d'après le Traité

Le Traité de Rome consacrant un plus grand nombre de dispositions à la conclusion des accords communautaires qu'il a lui-même prévus, nous porterons plus longuement notre attention sur cette activité essentielle de la C.E.E. dans l'ordre externe ; nous envisagerons ensuite plus rapidement les liaisons de la Communauté avec les autres Organisations Internationales.

I. — La conclusion des accords communautaires

« Le terme « conclusion » est ambigu et a toujours suscité des difficultés », écrit M. Fitzmaurice, rapporteur spécial de la Commission du Droit International sur le Droit des Traités (1).

Dans un premier sens retenu précisément par M. Fitzmaurice et la plus grande partie de la doctrine anglosaxonne, ce terme signifie négocier et élaborer d'une manière définitive le texte d'un traité, mais, dans ce cas, l'acte de conclure n'implique pas forcément celui de s'engager. ! La conclusion, écrit aussi M. Filtzmaurice à l'article 13 du projet de code établi par lui à l'intention de la Commission du Droit International est l'acte par lequel deux ou trois Etats manifestent leur accord au texte proprement dit (d'un Traité) sous réserve éventuelle de confirmation ultérieure (2) ; et à l'article 20 du même code : « La conclusion d'un Traité qui ne se confond pas avec sa mise en vigueur, bien que l'une et l'autre puissent résulter du même acte, est l'opération qui consiste à approuver expressément le texte du Traité comme base d'accord sans nécessairement consentir immédiatement à contracter les obligations qu'il comporte. » (3)

Précisant sa pensée, M. Fitzmaurice commente ainsi ces deux articles : « la solution consiste à considérer que la conclusion est l'opération par laquelle les Etats intéressés marquent leur consentement définitif au texte, sans accepter nécessairement d'être liés par ses dispositions. Elle est plus que l'authentification, qui ne sert

---

(1) Document A/CN.4/101 in : *Annuaire de la Commission du Droit International,* 1956, Vol. 2, p. 124 et *Annuaire de la C.D.I.,* 1959, Vol. 1, p. 21.

(2) Document A/CN.4/101. Rapport de G. Fitzmaurice ou *Annuaire de la C.D.I.,* 1956, Vol. 2, p. 112.

(3) *Ibid.,* p. 115.

qu'à confirmer qu'un instrument ou un document donné contient un certain texte, mais qui ne comporte aucune espèce d'approbation du fond de ce texte. La conclusion suppose un certain consentement à l'égard du fond, mais aucun engagement définitif. Par la conclusion les Etats ne disent pas simplement : « Voici le texte que nous avons établi et dont nous certifions l'exactitude », mais également « Voici le texte par lequel nous consentirons à être liés si nous décidons de nous engager. » (1)

C'est aussi l'opinion du Professeur Brierly qui distingue deux phases dans la confection des Traités :

a) la conclusion, et *b*) l'entrée en vigueur.

La phase de conclusion équivaut à établir un texte sur lequel les parties acceptent d'être liées si l'accord intervenu entre en vigueur (2).

Dans un autre sens, le terme « conclure » équivaut à l'opération ou à l'ensemble des opérations par lesquelles un sujet de droit international contracte un engagement international vis-à-vis d'un autre sujet. L'acte de conclusion marque alors le consentement définitif de la partie intéressée à l'accord. C'est en ce sens que M. Basdevant écrit : « La procédure traditionnelle de la conclusion des traités comporte la négociation, la signature, la ratification, l'échange des ratifications. » (3)

Selon cet auteur, chacune de ces phases de la procédure classique achemine le traité vers sa conclusion qui est donc l'expression finale de la volonté des parties. C'est également le sens le plus large, incluant l'engagement définitif des parties, que retiennent de nombreux auteurs éminents (4).

C'est ce sens que nous retiendrons à notre tour, estimant que, lorsqu'on dit de tel ou tel organe d'un sujet de droit international qu'il est compétent pour conclure des traités, on entend par là que

---

(1) *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1956, Vol. 2, p. 124.

(2) Document A/CN.4/43 du 10 avril 1951.

Voir également en ce sens : Hackworth, *Digest of International Law*, Vol. 5, Washington, 1943, p. 49.

(3) Basdevant, *R.C.A.D.I.*, 1926, Vol. 15, T. 5, p. 545. *Ibid. Dictionnaire de la Terminologie du Droit International Sirey*, 1960, p. 141.

(4) Paul Guggenheim, *Traité de Droit International Public*, Genève, 1953, T. I, p. 70.

Paul de Vischer, *De la conclusion des Traités Internationaux*, Bruxelles, 1943.

Charles Rousseau, *Principes Généraux du Droit International Public*, Paris, 1944, p. 159.

Louis Cavare, *Le Droit International Public Positif*, deuxième édition 1962, T. I, p. 75.

Paul Reuter, *Institutions Internationales*, Collection Thémis, 1956, p. 159 ; *Les Organisations Européennes*, Cours de Droit, Paris, 1958-1959, p. 209.

R.-J. Dupuy, « Le Droit des Relations entre Organisations Internationales », *R.C.A.D.I.*, 1960, T. II, Vol. 100, p. 549.

Pescatore, « Les Relations Extérieures des Communautés Européennes », *R.C.A.DI..*, 1961, T. II, Vol. 103, p. 115.

B. Kasme, *La Capacité de l'O.N.U. de conclure des Traités*, Paris, 1960, p. 117.

celui-ci est compétent pour engager de manière définitive l'entité dont il dépend.

La conclusion d'un accord, dans ces conditions, interviendra donc plus ou moins rapidement suivant que le sujet de droit international se trouvera engagé de manière définitive après accomplissement de toutes les phases de la procédure classique de conclusion (cas des traités proprement dits dont la conclusion comprend la négociation, la signature, la ratification et l'échange de ratifications) ou seulement après accomplissement de certaines d'entre elles (cas des accords en forme simplifiée qui ne comportent que deux de ces phases, celle de la négociation et celle de la signature et que, de ce fait, il serait d'ailleurs préférable d'appeler « accords à procédure simplifiée » (1), ou « accords à procédure sommaire » (2).

Nous examinerons la procédure de conclusion des accords communautaires en présentant tout d'abord la procédure ordinaire telle qu'elle se dégage de l'article 228 du Traité pour étudier ensuite les aménagements qui y sont apportés par un certain nombre de dispositions particulières du Traité.

A. — La procédure ordinaire de conclusion des accords communautaires.

La procédure ordinaire de conclusion des accords communautaires est organisée par l'article 228 du Traité de Rome. Cet article est en effet applicable dans tous les cas où des dispositions du Traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et plusieurs Etats ou une Organisation Internationale.

Quelle est cette procédure ?

Selon l'article 228 « les accords sont négociés par la Commission » et, « sous réserve des compétences reconnues à la Commission en ce domaine, ils sont conclus par le Conseil après consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent Traité ».

En principe, deux phases bien distinctes existent donc au cours de la procédure de conclusion : d'une part, celle de la négociation ou de formation de l'accord, d'autre part, celle de la conclusion proprement dite ou de l'engagement définitif de la Communauté et de l'autre partie à l'accord.

1. *La négociation ou la formation de l'accord.*

Conformément aux termes de l'article 228, la négociation appartient à la Commission. A elle revient donc la tâche d'établir

---

(1) En ce sens : Ch. Rousseau, *Principes généraux de Droit International Public*, T. I, Paris, 1944, p. 157, et de *Théorie générale des Traités Internationaux*, Paris, 1958-59, pp. 21 et 22.

B. Kasme, *op. cit.*, p. 136.

(2) L'expression est de R.J. Dupuy, « Le Droit des relations entre organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1960, T. II, p. 501.

des contacts et de conduire des discussions avec l'autre partie contractante afin de parvenir à l'établissement d'un texte. Reconnaissons qu'elle semble d'ailleurs parfaitement habilitée à cet effet, puisque la Commission a cet avantage sur les autres institutions communautaires de siéger en permanence et d'être ainsi particulièrement au fait des activités de la Communauté. Enfin, nul danger que la Commission soit coupée des autres institutions et agisse sans tenir compte des intérêts qu'elles représentent plus particulièrement (1), puisqu'aux termes mêmes du Traité de Rome, la Commission, d'une part, doit rendre compte de son activité au Parlement Européen (articles 140 et 143) et est responsable devant celui-ci (article 144), d'autre part, est tenue de procéder à des consultations avec le Conseil et d'organiser d'un commun accord avec celui-ci les modalités de leur collaboration (article 162).

Est-ce à dire cependant que, du fait qu'elle négocie, la Commission ait le droit de signer ?

La signature.

Le Traité de Rome ne dit mot à ce sujet. En principe, est donc applicable la règle coutumière de droit international selon laquelle c'est à celui qui a négocié qu'il appartient de signer. La signature marque en effet la clôture des négociations et constitue une authentification du texte auquel le négociateur donne son consentement sans pour autant en accepter les obligations. Aussi est-ce à la Commission qui a négocié qu'il appartient de signer (2).

Néanmoins, nous ne pensons pas que cette règle puisse s'imposer dans tous les cas. Le Traité semble en effet devoir impliquer au moins une exception, celle où une consultation de l'Assemblée est prévue avant que le Conseil n'intervienne.

Le seul cas de ce genre, expressément prévu par le Traité de Rome, est la conclusion d'un accord d'Association (article 238 du Traité). Dans pareille hypothèse, l'Assemblée est appelée à contribuer à la formulation de la décision du Conseil à qui il appartient d'accepter ou non le texte de l'accord négocié par la Commission. C'est dire que l'Assemblée peut concourir indirectement à la fixation du contenu de l'accord d'Association, qu'elle peut éventuellement participer à la formation de celui-ci, puisque le Conseil peut ordonner à la Commission de relancer la négociation pour tenir compte de l'avis exprimé par l'Assemblée. Dès lors, la Commission n'étant plus seule à fixer le contenu de l'accord, il est normal de

(1) Le Parlement Européen représentant les gouvernés (« les peuples des Etats réunis dans la Communauté » : article 137 du Traité) et le Conseil représentant les gouvernements des Etats membres (art. 146).

(2) Tous les membres de la Commission pouvant cependant difficilement signer, pour la bonne raison d'ailleurs que seuls l'un ou quelques-uns d'entre eux ont participé aux négociations, la Commission est en fait représentée par l'un de ses membres, le plus souvent le Président, qui, dûment autorisé, exprime la volonté de l'ensemble de la Commission.

reconnaître que la compétence de signer appartient au Conseil, la Commission pouvant cependant apposer son paraphe (1) au bas du texte qu'elle a négocié.

La procédure de formation d'un accord d'association se présente ainsi comme une procédure complexe à laquelle participent tour à tour les trois institutions communautaires.

2. *La conclusion proprement dite, ou l'engagement définitif des parties.*

Le droit de conclure les accords comunautaires de manière définitive, au nom de la Communauté, appartient au Conseil qui détient ainsi le « treaty making power ». Les auteurs du Traité de Rome, en conférant ce droit au Conseil, lui ont en quelque sorte donné pouvoir de ratifier (2) l'acte négocié par la Commission ; le procès-verbal de la délibération du Conseil, tenant lieu d'instrument de ratification lors de l'échange des instruments de ratification (3).

Aucune règle du Traité ne spécifiant à quelle majorité le Conseil doit statuer pour décider de la conclusion d'un accord, on est en droit de penser que c'est la règle de majorité simple qui s'applique. Cette règle est en effet considérée comme étant de principe dans le silence du Traité (4).

En fait, la portée de cette règle est singulièrement limitée puisque le Traité a lui-même prévu des exceptions à ce principe dans les cas les plus importants : c'est ainsi qu'aux termes de l'article 114 du Traité, les accords tarifaires (article 111, paragraphe 2) et les accords commerciaux (article 113, paragraphe 3) sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité au cours de deux premières étapes de la période de transition, et à la majorité qualifiée à l'expiration de la deuxième étape ; enfin, les accords d'association sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité (article 238).

B. — Aménagements prévus par le Traité.

L'article 228 n'est pas constitutif d'un pouvoir mais constitue au contraire la procédure de conclusion de droit commun des

---

(1) Le paraphe constitue une signature abrégée du texte du Traité par les plénipotentiaires qui y apposent leurs initiales. Cette formalité, à laquelle on a souvent recours dans la pratique contemporaine, intervient généralement lorsque les Etats n'ont pas donné pleins pouvoirs pour signer ou encore, lorsqu'une incertitude subsiste quant à l'acceptation définitive de tel ou tel Etat.

(2) La ratification, ainsi que l'a définie le Professeur G. Scelle, est en effet « la procédure définitive qui donne aux traités leur validité ».

(3) La ratification proprement dite a encore un caractère interne. Aussi est-il nécessaire que les instruments de ratification soient échangés entre parties contractantes ; ces dernières peuvent ainsi se rendre compte si leur accord est juridiquement devenu obligatoire en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

(4) Cf. article 148, paragraphe 1 : « Sauf dispositions contraires du présent traité, les délibérations sont acquises à la majorité des membres qui le composent ».

accords communautaires prévus par le Traité de Rome ; il faut donc examiner à présent les dérogations apportées à cette procédure par le Traité lui-même. Les dispositions dérogatoires au Traité de Rome ont également trait à la négociation et la conclusion des accords.

1. *La négociation.*

Les principaux aménagements prévus par le Traité sont relatifs à la négociation des accords tarifaires et commerciaux (articles 111, paragraphe 2, et 113). La Commission n'y apparaît plus en effet comme autonome, mais, au contraire, se présente sous les traits d'un mandataire du Conseil des Ministres ; cela pour deux motifs : d'une part, le Conseil décide de manière discrétionnaire de l'opportunité pour la Commission d'ouvrir des négociations (1), d'autre part, l'action de la Commission est étroitement limitée par l'existence d'un Comité spécial officiellement désigné par le Conseil pour l'assister dans sa tâche mais pouvant autant jouer en fait le rôle d'un intermédiaire du Conseil pour l'obliger à appliquer rigoureusement les directives qu'il est en droit de lui adresser (2).

Plus enfin qu'un aménagement, la procédure de négociation d'un accord tendant à admettre un nouvel Etat au sein de la C.E.E. (article 237) constitue une véritable dérogation aux dispositions du Traité de Rome concernant la procédure de négociation des accords communautaires. Ce n'est plus en effet la Commission qui a compétence pour négocier, mais les différents organes des Etats membres pris collectivement. L'initiative d'une telle négociation appartient alors au Conseil des Ministres qui, après avis de la Commission, accepte ou non de donner suite à la demande de l'Etat candidat.

2. *La conclusion.*

A l'inverse de l'hypothèse précédente, les pouvoirs de la Commission peuvent être accrus en certaines circonstances. Ces dernières sont cependant limitativement prévues par le Traité, puisque ce n'est que « sous réserve des compétences (qui lui sont) reconnues... dans ce domaine » que la Commission peut conclure certains accords eux-mêmes prévus par le Traité (3).

La Commission a alors la double compétence de négocier et de conclure un accord au nom de la Communauté. Une illustration de cette compétence est donnée par l'article 229 du Traité qui, contrairement aux articles 230 et 231 qui demeurent muets à ce sujet (4),

---

(1) Selon les articles 111, paragraphe 2, et 113, paragraphe 3, la Commission présente des recommandations au Conseil et celui-ci l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. La Commission a donc l'initiative, mais la décision appartient en dernier ressort au Conseil.

(2) Voir les mêmes articles.

(3) Cf. article 228.

(4) Ces derniers concernant « la coopération » de la Communauté avec le Conseil de l'Europe et son « étroite collaboration » avec l'O.C.D.E.

confie à la seule Commission, le soin d' « assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies, de leurs Institutions spécialisées et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le Commerce », et donc le soin de conclure tous accords nécessaires à cet effet. Le champ d'action de la Commission est d'ailleurs encore beaucoup plus vaste puisque celle-ci est seule à avoir compétence pour assurer toute liaisons opportunes avec « *toutes* » les organisations internationales (1) ; or, ces liaisons opportunes peuvent être assurées par voie d'accords.

Ces accords sont donc conclus sans intervention formelle de l'autorité normalement investie du « treaty making power », c'est-à-dire sans intervention formelle du Conseil ; la conclusion s'opère du seul fait de la signature de la Commission qui atteste aussi de la volonté de la Communauté. La décision de la Commission est alors prise à la majorité des membres qui la composent, conformément à l'article 163 du Traité de Rome.

Notons enfin qu'en ce qui concerne l'admission d'un nouvel Etat, il en est de la conclusion de l'accord qui a pour but de la consacrer comme de sa négociation : seuls les Etats contractants sont compétents ; il leur appartient de soumettre l'accord à ratification, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives (2).

II. — Les liaisons de la C.E.E. avec les autres Organisations Internationales.

Ainsi que nous venons de le voir, la Commission est donc compétente pour conclure la plupart des accords susceptibles de servir de fondement aux « liaisons » de la C.E.E. avec les autres Organisations Internationales.

Mais ces « liaisons » n'impliquent pas nécessairement un accord préalable entre la C.E.E. et ces organisations ; celles-ci peuvent en effet s'établir de manière empirique, au gré de la Commission. L'article 229 du Traité de Rome n'impose aucun mode de relation à la Commission. Mais, qu'elles aient un fondement conventionnel ou au contraire purement empirique, ces liaisons, conformément à l'article 229, ne peuvent être le fait habituel que de la seule Commission.

N'oublions pas enfin, qu'à partir de la fin de la période de transition, les Etats membres sont tenus de mener une action

---

(1) Partant de cette considération, on peut d'ailleurs prétendre que la Commission est également compétente pour l'établissement des liaisons de la Communauté avec le Conseil de l'Europe et l'O.C.D.E. « La Communauté », dans son ensemble, c'est-à-dire y compris le Conseil des Ministres, ne doit en effet intervenir que pour établir « toutes coopérations utiles avec le Conseil de l'Europe » (article 230) et « une étroite collaboration » avec l'O.C.D.E. (article 231).

(2) Cf. article 237.

commune dans le cadre des Organisations Internationales de caractère économique . « A cet effet, la Commission soumet au Conseil qui statue à la majorité qualifiée, des propositions relatives à la portée et à la mise en œuvre de cette action commune. » (1) Mais rien n'interdit aux Etats membres de confier la responsabilité de cette action commune à la Commission, agissant alors en qualité de leur porte-parole commun.

Section II

Organes compétents dans le silence du Traité

Trois organes dont l'autorité procède de philosophies juridiques et politiques tout à fait opposées peuvent prétendre représenter la C.E.E. dans l'ordre externe, en l'absence de dispositions expresses du Traité.

Il y a d'abord le Conseil des Ministres qui représente la volonté des Etats (cf. article 146, alinéa 1 du Traité de Rome). On pourrait en effet penser que les Etats étant les fondateurs de la Communauté, ce sont eux aussi qui doivent animer du dedans la vie extérieure de l'organisation. Au Conseil appartiendrait donc le « treaty making power » de l'organisation dans le silence du Traité ; lui seul serait qualifié pour engager internationalement la Communauté dans tous les cas où il s'agirait de conclure un accord non prévu par le Traité de Rome ; à lui reviendrait enfin d'accepter l'ouverture d'une mission près de la Communauté et d'accréditer une mission diplomatique, ou de prendre l'initiative d'envoyer une mission près des Etats tiers, d'endosser la responsabilité de la Communauté et de protéger ses intérêts. Mais une telle emprise étatique ne serait-elle pas incompatible avec le caractère supranational de la Communauté ?

Afin de mieux préserver ce caractère supranational, on pourrait alors envisager de confier à la Commission le soin de présider aux relations extérieures de la Communauté, en cas de silence du Traité. Il y aurait là une garantie de compétence et d'indépendance, car les membres de la Commission « choisis en raison de leur compétence générale » offrent « toutes les garanties d'indépendance » (cf. article 157 du Traité de Rome). Malheureusement, la Commission n'est pas investie d'une mission générale comme l'est par exemple la Haute Autorité de la C.E.C.A., au titre de l'article 8 du Traité de Paris. Aucune présomption de compétence générale n'existe donc en sa faveur. Ne risquerait-on pas d'ailleurs de confier les destinées européennes à une équipe de techniciens coupés de

(1) Article 116.

l'opinion, comparables à ceux qui devaient hanter les nuits de Saint-Simon ou d'Auguste Comte ?

C'est pour faire obstacle à cette expansion technocratique que l'on a placé la Commission sous le contrôle d'une Assemblée Parlementaire représentant les peuples des Etats de la Communauté (article 137 du Traité de Rome), d'un Parlement Européen qui, par le vote d'une motion de censure, peut contraindre la Commission à démissionner (article 144). Mais doit-on alors reconnaître au Parlement Européen le droit de représenter la Communauté à l'extérieur ?

Le Parlement Européen est une assemblée « supranationale » et non pas une assemblée « intergouvernementale ». Il ne peut donc assurer dans l'ordre externe un rôle analogue à celui que peut jouer l'assemblée d'une organisation de caractère inter-étatique, telle, par exemple, l'Assemblée Générale des Nations Unies. Ce n'est pas que le Parlement Européen n'ait aucune compétence externe. Il paraît normal, au contraire, qu'il ait compétence dans des domaines qui lui sont propres et qui ne sont pas susceptibles de répercussions sur l'ensemble des institutions communautaires. La pratique, nous le verrons, a confirmé ce point de vue.

Les Etats et les gouvernants, d'une part, les Nations et les gouvernés, d'autre part, enfin les hommes représentant l'efficacité technique au sein d'une Commission de type technocratique ne pouvant représenter la Communauté à l'extérieur de manière exclusive, la meilleure solution, dans ces conditions, peut consister à établir une procédure communautaire, c'est-à-dire une procédure où participent, en principe, d'une manière ou d'une autre, à un stade ou à un autre, les trois organes de la Communauté.

Nous examinerons comment cette solution pourrait recevoir une application en l'absence de dispositions formelles du Traité de Rome.

I. — Organes compétents pour conclure des accords

Il nous semble que ce problème peut être aisément résolu à partir du Traité. Il suffit, pour ce faire, d'avoir présentes à l'esprit les dispositions expresses qui règlent la conclusion des accords prévus par le Traité de Rome et de tenir compte des deux dispositions qui régissent les rapports de la Commission tant avec le Conseil (article 162) qu'avec le Parlement Européen (articles 140 et 144).

Partant de ces dispositions, on conçoit alors aisément que c'est à la Commission qu'il revient normalement de négocier les accords non prévus par le Traité, en étroite collaboration avec le Conseil (article 162) et sous le contrôle du Parlement Européen (articles 140 et 144).

Suivant l'importance de l'accord projeté, le Conseil pourrait ainsi se réserver le droit de décider de l'opportunité d'ouvrir des

négociations et, au cours de celles-ci, de donner des directives à la Commission. Il pourrait même éventuellement décider de créer un organe consultatif pour assister la Commission dans sa tâche, comme cela existe déjà, par exemple, dans l'hypothèse de l'article 111 du Traité. L'article 235 du Traité de Rome (1) offre une base juridique suffisante pour justifier une telle décision du Conseil : cet article attribue en effet au Conseil le pouvoir de prendre « les dispositions appropriées » à l'effet de créer « les pouvoirs d'action » pour réaliser l'un des objets de la Communauté ; c'est dire que le Conseil a toute latitude pour créer tout organe approprié et le doter de pouvoirs d'action nécessaires à la réalisation des objets de la Communauté.

Il paraîtrait également conforme à l'esprit du Traité que l'Assemblée puisse exprimer son avis pour toutes questions importantes intéressant l'ensemble de la Communauté, comme cela est déjà le cas dans l'hypothèse de l'article 238 relatif à l'association d'un Etat tiers ou d'une Organisation Internationale à la C.E.E.

Quant à la conclusion de ces accords non prévus par le Traité, le problème pourrait être également résolu à partir de l'article 162 du Traité, c'est-à-dire dans l'optique d'une collaboration de la Commission et du Conseil. Ou bien serait retenue la solution de l'article 228 applicable aux accords prévus par le Traité, c'est-à-dire que l'accord négocié par la Commission serait conclu par le Conseil, celui-ci délibérant à la majorité des membres qui le composent (article 148) après avoir consulté la Commission (article 162), ou bien la Commission conclurait elle-même l'accord à la majorité des membres qui la composent (article 163) et après avoir sollicité l'approbation du Conseil (cf. articles 162 et 155, alinéa 4) (2).

Cette procédure pourrait cependant souffrir une exception. La négociation, ainsi que la conclusion d'un accord doivent pouvoir être le fait d'une seule institution dans la mesure où cet accord la concerne de manière exclusive. Ce peut être le cas, notamment, du Parlement Européen, qui a prévu à l'article 52 de son règlement intérieur que « dans les relations internationales... l'Assemblée est représentée par son Président qui peut déléguer ses pouvoirs » (3).

---

(1) Cet article est ainsi conçu : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché Commun, l'un des objets de la Communauté sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. » (Le Traité Euratom contient un article 203 libellé en des termes identiques).

(2) Il y aurait alors une analogie avec la procédure ordinaire de conclusion d'accords prévue par l'article 101 du Traité Euratom. « Ces accords ou conventions sont négociés par la Commission selon les directives du Conseil, ils sont conclus par la Commission avec l'approbation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée. » Une différence persisterait cependant ; alors que le Conseil des Ministres de la C.E.E. statuerait à la majorité simple, puisqu'il serait question d'accords non prévus par le Traité (article 148 du Traité de Rome).

(3) *J.O. des Communautés*, 15 octobre 1962, p. 2450/62.

II. — Organes compétents pour exercer le droit de mission

En ce qui concerne l'exercice du droit de mission, le problème est double : il s'agit de savoir d'une part, quel est l'organe compétent pour agréer la mission officielle d'un Etat tiers, et pour en déclarer le chef « persona grata », pour agréer celui-ci, enfin pour entretenir des relations avec lui ; d'autre part, quel est l'organe compétent pour décider de l'envoi d'une mission communautaire dans un Etat tiers, et pour négocier les conditions de son installation avec le gouvernement de cet Etat, pour en désigner les membres, pour donner à cette mission ses lettres d'introduction près de l'autorité compétente de l'Etat tiers, enfin, pour lui donner des directives.

Le Traité de Rome laisse toutes ces questions en suspens, puisqu'il ne dit mot de l'existence d'un droit de mission au profit de la Communauté et qu'il est nécessaire de se reporter à un Protocole annexe pour trouver une allusion, sans aucune autre précision, aux « missions des Etats tiers accrédités auprès de la Communauté ».

Nous apporterons néanmoins une réponse à ces différentes questions en nous plaçant dans la même optique communautaire que précédemment. Aucun des organes de la Communauté n'apparaissant en effet comme le centre de gravité exclusif de la Communauté, nous chercherons la solution dans leur collaboration, ainsi l'article 162 du Traité de Rome qui institue une collaboration entre la Commission et le Conseil sera-t-il à nouveau d'un précieux secours pour pallier les insuffisances du Traité.

Conformément à cette disposition, la Commission, sollicitée par un Etat tiers d'envoyer une mission auprès de la Communauté, consulte le Conseil à ce propos et, ayant recueilli l'assentiment de celui-ci, notifie la décision prise en commun à l'Etat intéressé. La même procédure peut être retenue pour l'agrément du chef de mission. La Commission, étant enfin l'organe le plus au courant de l'activité de la Communauté, de par son obligation de « veiller à l'exécution du Traité » (article 155) il apparaît normal que ce soit auprès d'elle que les missions d'Etat tiers soient accréditées.

Si l'on considère que la Commission peut avoir à rendre compte, devant le Parlement Européen, de son acceptation ou de son refus d'autoriser l'envoi d'une mission d'un Etat tiers, on notera que les trois organes ont directement ou indirectement leur mot à dire à l'occasion de l'exercice du droit de mission passif de la Communauté. La même observation peut d'ailleurs être faite pour l'exercice de son droit de mission actif.

La même procédure paraît en effet devoir être appliquée. C'est-à-dire que la décision de solliciter l'autorisation d'un Etat tiers d'envoyer une mission près de lui, incombe conjointement à la Commission et au Conseil qui doivent se consulter à cet effet (article 162).

L'article 235 du Traité peut d'ailleurs servir de fondement si

besoin est, à la décision de créer et de régler le fonctionnement des missions permanentes.

Cette décision nécessitée par « la réalisation de l'un des objets de la Communauté » est prise par « le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée ». Cette procédure présente donc également un aspect communautaire très prononcé.

III. — Organes compétents pour engager la responsabilité internationale de la Communauté et protéger ses intérêts.

Deux questions doivent être résolues : quels sont les organes compétents pour encourir la responsabilité de la Communauté à l'égard des tiers et quels sont ceux qui sont compétents pour mettre en cause la responsabilité des tiers ?

Nous devons donc envisager la mise en œuvre de la responsabilité internationale de la C.E.E. sous un double aspect, un aspect passif, dans lequel la Communauté se trouve dans une situation de défendeur, un aspect actif dans lequel la Communauté se trouve dans une situation de demandeur.

A. — La responsabilité encourue par la Communauté.

La Communauté peut s'exposer à une réclamation internationale émanant soit d'un Etat tiers, soit d'une organisation internationale. Les agissements préjudiciables susceptibles de provoquer ces réclamations sont fort variés et peuvent être d'autant plus nombreux que la responsabilité internationale de la Communauté est liée au contrôle et au degré d'autorité que la Communauté est en mesure d'exercer (1), c'est-à-dire, à sa structure supranationale. La responsabilité internationale de la Communauté peut d'abord être mise en jeu à la suite de l'inobservance ou de la violation d'un accord externe conclu par elle ; elle peut l'être également, en dehors de tout lien contractuel, soit à la suite d'un dommage causé par les institutions de la Communauté du fait d'une norme qui atteint les intérêts d'un Etat ou ceux d'un ressortissant de cet Etat, d'une façon contraire au droit international, soit à la suite d'un dommage causé par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

Partant de ces hypothèses, les tiers ont alors le choix entre deux moyens pour mettre en œuvre la responsabilité de la Communauté : ils peuvent en effet, soit recourir à des moyens politiques, soit à des moyens juridictionnels.

1. *Les moyens politiques.*

D'après la pratique internationale, le recours aux moyen

(1) Voir en ce sens Eagleton, *R.C.A.D.I., op. cit.*, pp. 342 à 345 et 385 et 386

politiques (réclamations diplomatiques, négociations...) est le plus fréquent parce que le plus souple.

Or, en ce qui concerne la responsabilité de la C.E.E., on peut valablement estimer que ces moyens peuvent être mis en œuvre de la façon suivante.

Toute réclamation ayant pour objet d'entraîner la rétractation d'une décision individuelle ou sa modification ainsi que l'abrogation d'un règlement, d'une décision ou d'une directive, devrait être adressée à l'organe communautaire qui en est l'auteur, c'est-à-dire, soit à la Commission, soit au Conseil.

Toute réclamation ayant pour objet de demander la réparation d'un préjudice causé par un agent de la Communauté dans l'exercice de ses fonctions devrait être adressée : au Conseil, s'il s'agit d'un agent du Secrétariat du Conseil, à la Commission s'il s'agit d'un agent des Services de la Commission, à l'exécutif communautaire de l'une des trois Communautés sous la direction duquel est placé le Service Commun (Service juridique, Service statistique, Service de presse et d'information) (1) si l'agent, auteur du préjudice, relève de l'un des Services communs, indifféremment à la Commission ou au Conseil si l'agent dépend de tout autre Service de la Communauté.

Toute réclamation ayant pour objet l'exécution d'un accord externe conclu par la Communauté devrait être adressée à l'organe communautaire compétent pour conclure un tel accord, c'est-à-dire le plus fréquemment au Conseil (article 228).

La Communauté n'ayant pas actuellement la capacité de supporter les conséquences matérielles de sa responsabilité, la réparation devrait incomber au Conseil, en tant que représentant de la collectivité des Etats membres, éventuellement en étroite collaboration avec l'organe auprès duquel a été portée la réclamation. Il appartiendrait ainsi au Conseil de fixer la responsabilité indirecte des Etats membres de la Communauté.

Faute d'obtenir gain de cause ou faute de décision du Conseil, quant à la réparation demandée, les Etats membres pourraient être l'objet d'une responsabilité subsidiaire, à la place de la Communauté.

2. *Les moyens juridictionnels.*

Le recours à ces moyens est plus limité, puisque, ainsi que nous l'avons vu, la Communauté n'a pas la capacité d'ester devant la plupart des juridictions internationales existantes. Les organisations internationales ayant toutefois le droit d'intervenir au cours de la procédure orale, devant la Cour Internationale de Justice, nous estimons que c'est à la Commission qu'il devrait appartenir de faire des observations au cours de la procédure orale.

(1) Cf. *infra*, pp. 182 et sq.

Il importe cependant de souligner que, lorsqu'une réclamation internationale, qu'elle soit mise en œuvre selon des moyens politiques ou selon des moyens juridictionnels, a son origine dans un préjudice subi par une personne privée (1), tel un ressortissant d'un Etat tiers exerçant son activité sur le territoire de la Communauté, l'exercice de cette réclamation est subordonné à la condition que la personne lésée ait épuisé sans succès les voies de recours internes qui lui sont ouvertes.

Or, les articles 173, alinéa 2 et 175, alinéa 3 du Traité de Rome reconnaissent à « toute personne physique ou morale », sans distinction de nationalité, le droit d'ester devant la Cour de justice des Communautés.

Les règles qui régissent la responsabilité de la Communauté sont fixées par l'article 215 du Traité de Rome. D'après celui-ci : « La responsabilité contractuelle de la Communauté est régie par la loi applicable au contrat en cause.

En matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats membres, les dommages causés par ses institutions ou ses agents dans l'exercice de leurs fonctions.

La responsabilité personnelle des agents envers la Communauté est réglée dans des dispositions fixant leur statut (2) ou le régime qui leur est applicable. »

La capacité d'ester devant la Cour de Justice des Communautés étant reconnue à toute personne physique ou morale sans distinction de nationalité, et la réparation des préjudices subis leur étant rceonnue, on doit donc exiger que l'exercice d'une réclamation internationale ayant son origine dans un préjudice subi par une personne privée soit subordonné à une action de cette dernière devant la Cour de justice des Communautés.

B. — La protection des intérêts de la Communauté en raison des dommages causés a la Communauté ou a ses agents.

La Communauté peut elle-même présenter une réclamation internationale, soit auprès d'un Etat tiers, soit auprès d'une Organisation internationale. La Communauté peut, par exemple, protester contre l'inexécution par un Etat tiers d'un accord de commerce ou encore à propos d'un préjudice subi par un agent de la Communauté dans l'exercice de ses fonctions (3).

---

(1) Les Etats et les organisations internationales bénéficiant d'une immunité de juridiction ne sont pas soumis à cette règle.

(2) C'est-à-dire, conformément au Chapitre V du Statut.

(3) Il convient, semble-t-il de retenir le mot « agent » dans son sens le plus large, ainsi que l'a d'ailleurs fait la Cour Internationale de Justice elle-même dans son célèbre avis du 11 avril 1949 rendu en ce domaine. « La Cour comprend le terme agent dans son sens le plus large, entendant par là, quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'O.N.U. d'exercer ou d'aider à l'exercice des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'O.N.U. agit ».

La protection d'intérêts qui lui sont propres justifie une telle intervention de la Communauté. La Communauté étant en effet titulaire de droits et assujettie à des obligations en étroite relation avec les buts et les fonctions « énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique » (droit d'établir des contacts avec les Etats tiers ou avec les autres organisations internationales, droit de négocier et de conclure des accords), on doit estimer que les Etats membres lui ont conféré « la capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale » (1). A supposer même que la Communauté demande une réparation fondée sur le préjudice subi par un de ses agents, la Communauté ne représente pas cet agent, elle affirme son propre droit : le droit de garantir le respect des engagements contractés envers elle et le droit de garantir le respect d'agents nécessaires à l'exercice des droits et des obligations découlant de ses fonctions. Le caractère des fonctions de l'agent exige d'ailleurs que celui-ci n'ait pas besoin de compter sur une autre protection (telle celle de l'un des Etats membres dont il a la nationalité) pour assurer effectivement son indépendance dans leur exercice.

Nous pensons de même que dans l'hypothèse d'une responsabilité de la Communauté celle-ci pourrait avoir recours à la voie politique et à la voie juridictionnelle.

La résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U. du 1er décembre 1949 pourrait inspirer la mise en œuvre d'une réclamation internationale par la Communauté ; celle-ci autorise en effet le Secrétaire général à présenter une réclamation au gouvernement d'un Etat membre ou non membre de l'O.N.U., supposé responsable, en vue d'obtenir la réparation des dommages causés à la victime ou à ses ayants droit et, si cela s'avère nécessaire, à soumettre à l'arbitrage des réclamations qui ne pourraient être satisfaites par voie de négociation.

1. *Les moyens politiques.*

La Commission à qui incombe l'obligation de veiller à l'exécution du Traité (article 155) à l'instar du Secrétaire général de l'O.N.U. pourrait, de même que celui-ci, se voir reconnaître le droit de présenter une réclamation de la Communauté sur le plan politique.

La Commission déciderait si, oui ou non, il y a lieu de présenter une réclamation à un Etat tiers. Dans l'hypothèse d'une décision affirmative, celle-ci devrait alors consulter le gouvernement de l'Etat dont l'agent lésé est le national et lui demander s'il a, lui aussi, l'intention d'agir.

Après avoir consulté l'Etat national et avoir obtenu l'assurance que celui-ci n'interviendra pas, la Commission adresserait alors au nom de la Communauté une réclamation à l'Etat responsable.

(1) Voir l'avis de la C.I.J., pp. 179 et 180.

Si l'Etat responsable accepte la réclamation, l'affaire s'arrêterait là. Si l'Etat responsable refuse, les Etats membres pourraient alors intervenir dans la négociation avec tout le poids de leurs intérêts. Si, malgré cette intervention, l'Etat décline sa responsabilité, la réclamation pourrait alors être engagée sur le plan juridictionnel.

2. *Les moyens juridictionnels.*

Si les divergences de vues entre la Commission représentant la Communauté et, éventuellement, entre les Etats membres, d'une part, et l'Etat en cause, d'autre part, ne peuvent être réglées par voie de négociation, la Commission pourrait alors proposer de soumettre le litige à un tribunal arbitral spécialement désigné à cet effet. La Commission, en étroite collaboration avec le Conseil (article 162), pourrait alors représenter la Communauté devant cette juridiction.

Au cas où les parties décideraient de soumettre leur litige à la Cour Internationale de Justice, il appartiendrait alors à la collectivité des Etats membres de faire cause commune devant cette juridiction, la Commission étant cependant compétente pour faire des observations au cours de la procédure orale, ainsi que nous l'avons déjà indiqué.

CHAPITRE TROISIEME

LA CONSTITUTIONNALITE DES ACCORDS EXTERNES DE LA COMMUNAUTE

Nous devons maintenant nous préoccuper de la question de savoir si, en règle générale, un accord international conclu par la Communauté peut modifier les règles juridiques fondamentales ou constitutionnelles de l'ordre juridique subordonné. On est ici en effet en présence de trois ordres juridiques superposés : celui des relations extérieures, celui de la Communauté Economique Européenne et celui des Etats membres.

En principe, la norme internationale née d'un accord conclu entre la Communauté et un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, conformément au Traité instituant la C.E.E. (article 228, paragraphe 1, alinéa 1), « lie les institutions de la Communauté et les Etats membres ». La norme internationale s'impose donc à la norme communautaire et à la norme étatique. La norme internationale entre immédiatement en vigueur et entraîne *ipso facto* la révision des normes qui lui sont contraires. Il existe une superposition hiérarchique des ordres juridiques. C'est la solution de principe de l'article 228, paragraphe 1.

Mais cette solution ne s'impose pas dans toutes les hypothèses, car le traité de Rome prévoit deux hypothèses où l'accord international conclu par la Communauté ne peut modifier les règles de l'ordre communautaire sans que le traité ait été préalablement révisé. Ces hypothèses sont prévues par les articles 228 et 238.

Section I

La révision prévue par l'article 228

Si l'on accepte l'assimilation du Traité instituant la C.E.E. à une Constitution (1), l'article 228 proclame l'inconstitutionnalité des accords internationaux qui tendraient à faire naître à la charge de la communauté des obligations jugées contraires au Traité par la Cour de Justice des Communautés, sans que celui-ci ait été au préalable révisé.

Selon l'article 228 alinéa 2 « le Conseil, la Commission ou un Etat membre, peut (en effet) recueillir au préalable l'avis de la Cour de Justice sur la comptabilité de l'accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées selon le cas à l'article 236 » (2).

Tant que le Conseil, ou la Commission, ou l'un des Etats membres n'a pas saisi la Cour de Justice, « l'accord envisagé » est donc présumé compatible avec le Traité de Rome. Si aucune des autorités compétentes pour saisir la Cour de Justice n'intervient, l'accord peut valablement être conclu, entrer en vigueur et lie les institutions de la Communauté ainsi que les Etats membres. Cet accord comporterait-il des clauses contraires à l'ordre juridique communautaire ainsi qu'aux ordres juridiques des six Etats membres, celui-ci s'imposerait à chacun de ces ordres juridiques subordonnés. Il appartiendrait aux Etats membres, dans cette hypothèse, de réviser le Traité de Rome afin de le rendre compatible avec l'accord international.

Si l'une des autorités compétentes pour saisir la Cour de Justice des Communautés la saisit effectivement et si la Cour de Justice rend un avis négatif, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur que lorsque l'acte constitutif de la Communauté a été révisé conformément à l'article 236 du Traité. La primauté de l'ordre communautaire sur l'ordre international apparaît alors avec évidence.

Mais la primauté des Etats est peut-être encore plus évidente car l'article 236 du Traité est un de ceux où la sous-jacence des Etats apparaît le mieux. Aux termes de cet article, les modifications à apporter au Traité sont en effet arrêtées d'un commun accord par une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres et les amendements ne peuvent entrer en vigueur qu'après avoir été ratifiés par tous les Etats membres, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

---

(1) Voir en ce sens l'exposé du Président Hallstein devant le Parlement Européen le 17 octobre 1962 et intitulé « Problèmes constitutionnels » (*Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1962).

(2) L'article 236 auquel renvoient les dispositions de l'article 228 est relatif à la révision du Traité de Rome.

Section II

La révision prévue par l'article 238

Sur le plan de la logique juridique abstraite, il devrait en être ainsi dans tous les cas. Plus particulièrement, dans l'hypothèse de la conclusion d'un accord d'association entre la C.E.E. et un Etat tiers, une Union d'Etats ou une organisation internationale, conformément à l'article 238 du Traité de Rome, la norme internationale née de l'accord d'association devrait s'imposer à la norme communautaire et à la norme étatique (article 228, paragraphe 2) à moins que la Cour des communautés n'ait déclaré cet accord incompatible avec le Traité de Rome, la constitution de la Communauté. L'accord d'association n'entrerait alors en vigueur qu'après révision de cette « constitution » désormais en conformité avec l'ordre juridique des relations extérieures de la Communauté.

Mais le Traité a précisément prévu une solution plus nuancée pour les accords d'association. C'est que sur le plan de la science politique, ainsi que le fait remarquer M. le Professeur Reuter (1), la supériorité juridique n'est que la traduction d'une supériorité sociologique qui conduit à proposer des réponses plus nuancées. C'est pourquoi l'article 238, alinéa 3, prévoit, que, lorsque les accords d'association impliquent des amendements au présent Traité ces derniers « *doivent* » être préalablement adoptés selon la procédure de l'article 236.

Dans l'hypothèse d'un accord d'association impliquant des amendements au Traité, il n'est donc plus nécessaire que le Conseil, la Commission ou un Etat membre saisisse la Cour et l'invite à déclarer cet accord incompatible avec le Traité constitutif afin d'entraîner une éventuelle révision du Traité; cette fois, la révision est automatique, et elle doit se faire selon la procédure lourde et majestueuse de l'article 236.

L'asymétrie avec l'article 237, alinéa 2 du Traité relatif à l'admission s'en trouve ainsi à nouveau accentuée. En effet, selon cet article « les conditions de l'admission et les *adaptations* du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur ».

On constate donc une certaine méfiance envers le régime d'association. C'est que, comme nous l'avons souligné plus haut, l'association n'est pas définie dans le Traité de Rome, ce qui implique la possibilité de « toute une gamme de situations intermédiaires ». On peut aussi bien avoir affaire à une participation théorique qu'à une participation très poussée qui s'écarte très peu d'une admission

(1) M.P. Reuter, « Les Organisations européennes », Cours, Paris, 1958-1959, p. 209.

effective au sein de la Communauté en tant que membre de plein droit. Une admission de fait peut se dissimuler sous le couvert d'une association. Le danger est d'autant plus réel, que l'association, à la différence de l'admission prévue à l'article 237, est permise non seulement aux Etats Européens mais aussi à des Etats non Européens (du moins selon l'énoncé même de l'article 238) aux Unions d'Etats et aux organisations internationales. C'est ainsi que s'explique la lourde procédure exigée pour l'adoption d'amendements au Traité de la C.E.E. en cas d'association.

Il se peut cependant, que la nécessité d'amendements au Traité C.E.E., à l'occasion d'un accord d'association, puisse être ressentie différemment. Cette nécessité peut être discutée par le Conseil, la Commission ou l'un des Etats membres. Ce serait alors un cas d'extension du champ d'application de l'article 228. La Cour de Justice, des Communautés, pourrait en effet intervenir sur invitation de ces mêmes organes ou de l'un des Etats membres, pour juger de la compatibilité d'un tel accord avec le Traité instituant la Communauté. En cas « d'avis négatif » de la Cour, ledit accord n'entrerait alors en vigueur qu'après révision du Traité, conformément à l'article 236.

DEUXIEME
PARTIE

Relations de la Communauté Economique Européenne avec les Organisations Internationales

Sous le titre de « relations de la C.E.E. avec les organisations internationales », nous entendons nous intéresser exclusivement aux relations de la C.E.E. avec les organisations intergouvernementales (1), par opposition aux organisations non gouvernementales ou associations internationales composées de particuliers ou de groupes privés.

Par organisation internationale, nous comprendrons « toute entité juridique créée par des Etats ou des organisations internationales en vue d'un but donné et qui possède une volonté autonome qui s'exprime à travers des organes propres et permanents » (2).

Les organisations internationales répondant à cette définition n'en sont d'ailleurs pas moins très nombreuses, et leur importance va croissant au sein de la « Communauté internationale ». Au nombre d'environ cent cinquante (3), non seulement elles exercent une influence sur le comportement des Etats qui les composent, mais encore elles entretiennent des relations entre elles, qui donnent naissance à un véritable droit des relations entre organisations internationales ; cela est d'autant plus vrai, qu'elles manifestent, semble-t-il, une tendance naturelle à élargir leurs compétences.

---

(1) Parmi les principales études consacrées aux organisations internationales, nous citerons :

S. Bastid, *Le droit des organisations internationales,* Les Cours de Droit, Paris, 1952.

Ch. Chaumont, *Les organisations internationales,* Cours à l'I.E.P. de Paris ; 2 fascicules, Paris 1955.

Wilfred Jenks, « Coordination : a new problem of international organization », *R.C.A.D.I.,* 1950, T. II, v. 77, pp. 157 à 302.

P. Reuter, *Les organisations internationales — Problèmes choisis,* Cours de Droit, Paris, 1955.

Angielo Piero Sereni, *Diritto internazionale,* T. II : « Organizazione Internazionale », pp. 771 à 1225.

Ibid., Les principes généraux des organisations internationales, Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales, Paris, 1960-1961.

(2) Cette définition est celle retenue par M. Ph. Cahier dans son étude sur *Les accords de siège,* Milano, 1959, p. 6 ; et dans *Le droit diplomatique contemporain,* Genève, 1962, p. 406.

(3) L'annuaire des organisations internationales en dénombre 154. Cf., *Annuaire des Organisations Internationales, 1960-61,* 8e édition, Palais d'Egmont, Bruxelles.

« En situation » dans cet univers des organisations internationales, la C.E.E. ne se comporte pas comme une monade repliée sur elle-même, mais, au contraire, adopte une attitude d'ouverture à laquelle l'invitent d'ailleurs plusieurs dispositions du Traité qui l'institue.

Il est cependant naturel de penser que la C.E.E. n'entretient pas de relations avec toutes les organisations internationales et que ces relations, dans la mesure où elles existent, sont plus ou moins étroites en fonction de la nature des organisations avec lesquelles la C.E.E. entre en rapport et en fonction de la nature de la C.E.E. elle-même. Nous chercherons donc quelles sont les organisations avec lesquelles la C.E.E. est apte à établir des relations, dans des conditions qui tiennent à sa propre nature ; nous pourrons envisager ensuite les divers modes selon lesquels ces relations s'expriment.

TITRE PREMIER

LES ORGANISATIONS AVEC LESQUELLES LA C.E.E. EST SUSCEPTIBLE D'ETABLIR DES RELATIONS

Il est de tradition de classer les organisations internationales en fonction de critères dont les trois le plus souvent retenus sont : le critère géographique, le critère fonctionnel et le critère structurel ou institutionnel. Leur évocation devrait nous permettre de rendre compte des organisations internationales avec lesquelles la C.E.E. est appelée à entretenir des relations.

CHAPITRE PREMIER

LE CRITERE GEOGRAPHIQUE

D'après le critère géographique, on fait habituellement la distinction entre organisations « générales », si celles-ci sont à vocation universelle, et organisations régionales, si celles-là sont limitées à certains Etats seulement.

Les Nations Unies et les Institutions Spécialisées sont du premier type. A côté de l'O.N.U., figurent ainsi parmi les organisations générales et pour ne citer que les plus connues : l'O.I.T., l'U.N.E.S.C.O., l'O.M.S., et la F.A.O. On pourrait ajouter le G.A.T.T. qui n'est pas une institution spécialisée mais qui est à tendance universelle

Relèvent au contraire de la seconde catégorie, les organisations dont la composition et l'activité sont restreintes à une zone généralement déterminée de façon assez large, indépendamment de références à l'idée de contiguïté géographique, et dont les Etats ont en commun certains intérêts et une façon commune de les concevoir et de les gérer.

Il existe une grande quantité d'organisations de ce genre. Citons, par exemple, en Amérique : l'organisation des Etats Américains (O.E.A.), en Asie, l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (O.T.A.S.E.), au Moyen-Orient, la Ligue des Etats Arabes, en Afrique : l'Organisation Africaine et Malgache de coopération économique (O.A.M.C.E.), ou l'Union Africaine et Malgache (U.A.M.), en Europe Orientale : le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (C.A.E.M., ou C.O.M.E.C.O.N.). Mais c'est surtout en Europe Occidentale que se sont développées ces organisations, à tel point que l'on parle d' « organisations européennes » (1). Nous citerons le plus grand nombre de ces organisations européennes.

---

(1) Notons cependant que l'acception du terme « européen » peut prêter à discussion, ce qui démontre, s'il en était besoin, la valeur toute relative du critère géographique. Comment soutenir en effet que le Conseil de l'Europe

Ces organisations débordent parfois très nettement le cadre européen. Au premier rang de celles-ci l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.) (1) dont la prédominance numérique des Etats Européens permet de la classer parmi les organisations européennes, mais dont la participation prépondérante du Canada et surtout des Etats-Unis doit plutôt la faire considérer comme une organisation occidentale. Peuvent également être rangées dans cette catégorie : l'Organisation de Coopération et de développement économique (O.C.D.E., anciennement O.E.C.E. (2) et la Commission Centrale de navigation pour le Rhin (C.C.N.R.) (3).

Certaines organisations ont une assise géographique étendue, tels le Conseil de l'Europe (4) et la Conférence Européenne des Ministre des transports (5).

Enfin, d'autres organisations ont une assise géographique spécifiquement européenne mais limitée, tels le Conseil Nordique (6), l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.) (7), l'Association européenne de libre échange (A.E.L.E.) (8), les trois Communautés Européennes, c'est-à-dire la Communauté du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.), la Communauté Européenne de l'énergie atomique (C.E.

---

est une organisation spécifiquement européenne au point de vue géographique, lorsque la plus grande étendue du territoire de l'un de ses membres, la Turquie, se situe pour sa plus grande part en Asie ! La nécessité de nuancer le critère géographique est évidente ! Ainsi, dans ces conditions, serait-il opportun et plus approprié de faire appel à l'idée de civilisation occidentale, envisagée notamment du point de vue du comportement politique des ressortissants de l'Etat intéressé et de combiner le critère géographique avec cette dernière idée.

(1) Sont membres de l'O.T.A.N. : la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République Fédérale d'Allemagne et la Turquie.

(2) Sont membres de l'O.C.D.E. : l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République Fédérale d'Allemagne, la Suède, la Suisse et la Turquie.

(3) La Commission Centrale de Navigation pour le Rhin, la plus ancienne des organisations puisqu'elles fut créée en 1815 par le Congrès de Vienne, est composée de 7 pays : l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse.

(4) Sont membres du Conseil de l'Europe : l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la République Fédérale d'Allemagne, la Suède, la Suisse et la Turquie.

(5) Sont membres de la Conférence Européenne des ministres des transports : la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République Fédérale d'Allemagne, la Suède, la Suisse et la Turquie.

(6) Sont membres du Conseil Nordique : le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède.

(7) Sont membres de l'U.E.O. : la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la République Fédérale d'Allemagne.

(8) Sont membres de l'A.E.L.E. : l'Autriche, le Danemark, la Grande Bretagne, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse.

E.A. ou Euratom) et la Communauté Economique Européenne (C.E.E.) (1), enfin, le Benelux (2).

Cette première classification permet, selon nous, de mettre en évidence un certain nombre d'organisations internationales avec lesquelles la C.E.E. doit naturellement entrer en relation.

Les organisations européennes figurent au premier rang. Appartenant à un même système régional, elles sont appelées à établir entre elles les relations les plus fréquentes et les plus étroites.

Le facteur géographique vient ici renforcer la tendance naturelle des organisations à entrer en relations avec l'extérieur. La composition de ces organisations est décisive à ce sujet.

Le problème se pose, en effet, de la manière suivante. La majorité des organisations européennes ont des membres communs. La C.E.E., par exemple, est composée de six Etats qui sont également membres du Conseil de l'Europe, de l'O.C.D.E., de l'O.T.A.N., de la Conférence Européenne des Ministres des transports, de l'U.E.O. et des deux autres Communautés Européennes : la C.E.C.A. et l'Euratom ; trois d'entre eux sont, en outre, membres du Benelux ! Il résulte de cette situation que des décisions contradictoires, mais également obligatoires, peuvent s'adresser aux mêmes sujets, par exemple, aux Six Etats membres de la C.E.E., également membres des autres organisations citées. Un conflit de normes juridiques peut naître !

L'éventualité d'un tel conflit est d'autant plus plausible que les organisations européennes exercent parfois leurs compétences de manière concurrente et manifestent une tendance très marquée à élargir leurs compétences.

Un conflit politique est toujours possible pour des raisons tenant aussi à la composition des organisations européennes. En effet, il peut se faire qu'un Etat adopte une attitude contradictoire au sein de plusieurs organisations européennes dont il fait partie.

Comment résoudre des conflits, sinon par l'établissement de relations très étroites entre ces organisations européennes ?

Les auteurs du Traité de Rome se sont efforcés d'y pourvoir en concluant « une convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes » (3) ou en insérant des dispositions à cet effet dans le texte même du Traité.

La Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés était dictée par l'assise géographique commune aux trois communautés, par leur composition rigoureusement identique. De ce seul point de vue, les liens les plus étroits étaient donc justifiés.

---

(1) Sont membres des trois Communautés : la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la République Fédérale d'Allemagne.

(2) Sont membres du Benelux : la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

(3) Reuter et Gros, *Traité et Documents diplomatiques*, P.U.F. Collection Thémis, Paris, 1960, p. 381.

Si les délégués des parlements nationaux des six Etats membres avaient en effet siégé tour à tour dans trois assemblées différentes, il est à penser que ceux-ci auraient pu adopter des positions divergentes dans chacune de ces trois assemblées ; en instituant une assemblée unique, cette convention évite donc tout conflit politique de ce genre. Il en va de même de la Cour de Justice commune aux trois communautés : l'existence de trois Cours de Justice distinctes aurait pu entraîner des conflits de normes, puisque « les arrêts de la Cour de Justice instituée par chacun des trois Traités ont force exécutoire » (1). L'institution d'une Cour unique pare à ce danger. On mesure d'ailleurs l'opportunité que présenterait une fusion des exécutifs techniques et ministériels des trois Communautés !

C'est dans l'intention de pourvoir à ce même genre de problèmes que le Traité de Rome a accordé une place toute spéciale aux relations de la C.E.E. avec le Conseil de l'Europe et avec l'O.E.C.E. (aujourd'hui O.C.D.E.). Aux termes de l'article 230 du Traité « La Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toutes coopérations utiles » (1), et, suivant l'article 231 : « La Communauté établit avec l'Organisation Européenne de Coopération Economique une étroite collaboration, dont les modalités seront fixées d'un commun accord. » (2)

On remarquera au passage, que les deux articles précités n'emploient pas les mêmes expressions pour désigner les relations de la C.E.E. avec chacune de ces deux organisations. C'est que toutes les organisations européennes n'ont pas la même vocation à établir des relations entre elles, l'intensité de ces relations variant en fonction d'autres facteurs dont nous aurons à faire état (3).

Si le Traité C.E.E. ne prévoit d'ailleurs pas de manière explicite l'existence de relations entre la C.E.E. et les autres organisations européennes, il faut constater qu'aux termes de l'article 229, alinéa 2 du Traité, la Commission de la C.E.E. est autorisée à assurer toutes « les liaisons opportunes avec toutes organisations internationales ». Or, aucun doute n'est possible quant à « l'opportunité » de telles liaisons avec les organisations européennes ; la composition de la plupart de ces organisations, dont font également partie les Etats membres de la C.E.E., permet du moins de le penser.

Ce sont des relations d'une moins grande intensité que la C.E.E. doit pouvoir établir avec les Nations Unies, les Institutions spécialisées et le G.A.T.T.

---

(1) Cet article est à rapprocher de l'article 200 du Traité Euratom libellé en des termes identiques, et de l'article 94 du Traité C.E.C.A. qui renvoie à un Protocole annexe pour les relations avec le Conseil de l'Europe ; cf. Reuter et Gros, *op. cit.*, p. 238.

(2) Cet article est à rapprocher de l'article 201 du Traité Euratom libellé en des termes identiques. L'article 93 du Traité C.E.C.A. parle seulement de « liaisons utiles ».

(3) Voir ci-dessous, pp. 104 et 109.

Le Traité de Rome qui habilite la C.E.E. à établir des relations avec ces organisations internationales générales ne parle que de « liaisons utiles » (1).

Cette expression est révélatrice de l'assise géographique étendue des organisations internationales générales. La composition « européenne » du Conseil de l'Europe ou de l'O.E.C.E. impliquait aux yeux des auteurs du Traité de Rome « une coopération utile » ou « une collaboration étroite » de la C.E.E. avec ces organisations, la composition élargie des organisations générales postulait selon eux de simples « liaisons utiles ».

L'O.N.U. n'ayant pas échappé au phénomène de régionalisation qui caractérise actuellement le développement des organisations internationales, la C.E.E. a tout naturellement jugé « utile » d'établir des « liaisons » avec la Commission régionale des Nations Unies pour l'Europe : la Commission Economique pour l'Europe, que nous retiendrons désormais sous le sigle « E.C.E. », afin de ne pas confondre celle-ci avec la C.E.E.

(1) Cf. article 229 du Traité C.E.E. : « La Commission est chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies, de leurs institutions spécialisées et de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le Commerce » ; cf. également : l'article 199 du Traité Euratom libellé en des termes identiques et l'article 93 du Traité C.E.C.A. qui parle également de liaisons utiles, mais avec les seules Nations Unies. La Haute Autorité a cependant obligation de les « tenir régulièrement informées de l'activité de la Communauté ».

CHAPITRE DEUXIEME

LE CRITERE FONCTIONNEL

L'observateur attentif de la vie des organisations internationales ne manquera pas de constater qu'il existe une relative symétrie entre la répartition des fonctions à l'échelon régional et celle qui existe à l'échelon universel, comme à l'échelon des Etats membres. On pourrait même rechercher de ces deux côtés la raison d'être de la multiplicité des organisations régionales et notamment européennes (1).

Sans le mauvais fonctionnement de certaines organisations mondiales, dû à la détérioration des rapports Est-Ouest après la seconde guerre mondiale, et sans l'attachement des Etats membres aux divisions ministérielles classiques, sans doute n'aurions-nous jamais connu cette « inflation » d'organisations régionales, et notamment d'organisations européennes, qui caractérise la communauté internationale à l'heure actuelle.

Faute de pouvoir régler leurs problèmes à l'échelle mondiale de façon satisfaisante, les Etats ont en effet tenté de régler ceux-ci sur une base régionale en y transposant des structures assez similaires. Ainsi un système européen a-t-il été mis sur pied qui comprend une organisation à compétence générale, à l'image de l'O.N.U., et des organisations à compétence bien déterminée, à l'image des Institutions spécialisées. Ce sont, d'une part, le Conseil de l'Europe (2), compétent pour les questions économique, sociale,

---

(1) Voir en ce sens : ROBERTSON, « Le Conseil de l'Europe — La Structure, ses fonctions et ses réalisations » ; in *Aspects Européens*, Série C. Politique, N° 8, notamment pp. 275 et sq.

(2) Du moins en principe, car le Conseil de l'Europe est beaucoup plus une tribune où se dégage une opinion publique internationale : l'opinion européenne — c'est, dira-t-on, le cas de l'O.N.U. ! Sans doute, mais l'O.N.U. est plus qu'une tribune.

culturelle, juridique et qui entend l'être pour des questions étrangères aux compétences fixées par son statut initial, telles les questions militaires ; d'autre part, les autres organisations européennes que nous avons déjà citées et dotées de fonctions plus spécialisées ou plus techniques, par exemple : l'O.C.D.E. (ou O.E.C.E.), compétente pour les questions économiques, l'U.E.O., pour les questions militaires, bien que cette dernière ait une compétence subsidiaire à l'égard d'autres questions, enfin la Conférence Européenne des ministres de transports, compétente en matière de transports.

Cette division des compétences a pour autre caractéristique de correspondre en partie aux divisions ministérielles existant à l'échelon national.

Nous trouvons ainsi une correspondance remarquable entre les compétences de certaines organisations européennes et celles qu'exercent les différents départements ministériels soucieux de ne pas conférer leur tâche internationale aux ministres des affaires étrangères. Il arrive même qu'un organe d'une organisation internationale soit composée différemment suivant la nature des problèmes auxquels il doit apporter une solution.

Le Conseil des ministres de la C.E.E., compétent en plusieurs domaines de l'économie, fonctionne très souvent sur la base de tels principes ; aussi voit-on de temps à autre les ministres des affaires étrangères des Six laisser la place aux ministres nationaux compétents, lorsque des questions trop techniques sont en jeu ; ce fut le cas, par exemple, lors de l'élaboration de la politique agricole commune.

En raison de la conjonction de ces deux courants d'influence, un courant descendant émanant des organisations mondiales et un courant ascendant émanant des Etats membres, on peut dire qu'il en est des organisations européennes comme des organisations mondiales et qu'elles se divisent entre organisations à compétence générale et organisations à compétence spécialisée ou technique.

Figurent, par exemple, parmi les organisations à compétence générale : l'O.N.U., la Ligue Arabe, l'O.E.A. et surtout dans l'optique de notre étude, en raison des liens qu'il a avec la C.E.E. : le Conseil de l'Europe.

Relèvent en revanche de la seconde catégorie, toutes les organisations dont la spécialisation apparaît comme le trait dominant. Ce sont, ainsi que leur nom l'indique : les institutions spécialisées, le G.A.T.T., compétent en matière de tarifs douaniers et de commerce, enfin les Organisations Européennes autres que celles que nous venons de citer et compétentes dans les domaines les plus divers. Ainsi, dans le domaine militaire, si nous insistons sur sa compétence principale : l'U.E.O. ; dans le domaine économique général : l'O.C.D.E., l'A.E.L.E., la C.E.E. et le Benelux ; dans le domaine du charbon et de l'acier : la C.E.C.A. ; dans le domaine de l'énergie atomique : l'Euratom ; enfin, dans le domaine des transports : la Conférence Européenne des ministres des transports.

Cette distinction entre organisations générales et organisations

techniques permet de mieux circonscrire l'orientation des relations de la C.E.E. avec les autres organisations internationales.

Suivant cette distinction, l'établissement de relations entre la C.E.E. et certaines organisations générales peut apparaître plus opportun que s'il était envisagé du seul point de vue géographique. L'établissement de relations verticales entre la C.E.E. et l'O.N.U. et notamment entre la C.E.E. et l'E.C.E. (la Commission régionale des Nations Unies pour l'Europe) peut être jugé très « utile ». La C.E.E. peut en effet en attendre une attitude plus compréhensive de la part de certains pays qui lui sont hostiles ou tout au moins défavorables et qui siègent à l'E.C.E.

Envisagé à la lumière de cette même distinction, l'établissement de relations entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe présente également un grand intérêt. Ces relations peuvent être l'occasion pour la C.E.E. de rendre compte de son activité au Conseil de l'Europe, et, en même temps, de tenir compte de l'activité de l'ensemble des autres organisations européennes représentées par l'intermédiaire de leurs propres Etats membres au sein du Conseil de l'Europe ; en outre, elles peuvent être considérées comme une contribution à la formation du pouvoir fédérateur au Conseil de l'Europe qui implique de telles relations.

L'avantage le plus manifeste de la distinction fonctionnelle entre organisations générales et organisations techniques, est enfin d'attirer l'attention sur le grand nombre d'organisations compétentes dans des domaines similaires ou connexes, et, par voie de conséquence, sur la nécessité pour celles-ci, d'entretenir des relations mutuelles.

Or, la C.E.E., organisation à compétence technique, connaît la nécessité d'entretenir des relations avec les organisations ayant un champ d'activité analogue.

A peine instituée, la C.E.E. a d'ailleurs été contrainte d'établir des relations de ce genre pour règler les conflits d'obligations qui découlent des engagements pris par ses propres Etats membres au sein d'organisations préexistantes et compétentes en des domaines analogues.

Les Etats membres de la C.E.E., du fait de leur adhésion antérieure à une autre organisation internationale, continuent en effet à être liés non seulement entre eux, mais aussi à l'égard des Etats tiers qui relèvent de l'ordre juridique d'une même organisation internationale. L'article 234, alinéa 1, du Traité de Rome, qui réserve les droits et obligations résultant des conventions antérieures, ne permet pas une autre interprétation (1).

---

(1) Article 234 alinéa 1 : « Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité entre un ou plusieurs Etats membres d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité. » Cet article, est à rapprocher de l'article 105 du Traité Euratom qui prévoit : « Les dispositions du présent traité ne sont pas opposables à l'exécution des accords

Il en résulte que la C.E.E. a été amenée à solliciter la reconnaissance par certaines organisations auxquelles ses Etats membres ont adhéré, d'une part, de la légitimité des liens juridiques et institutionnels qui la caractérisent, d'autre part, de la légitimité des avantages préférentiels qui découlent de l'existence et du développement du Traité de Rome. Nous voulons parler essentiellement du G.A.T.T. et de l'O.E.C.E.

*
* *

Le G.A.T.T. — L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) repose sur trois principes fondamentaux.

Le premier de ces principes est que les échanges commerciaux doivent s'effectuer sans aucune discrimination. Par conséquent, toutes les parties contractantes sont liées par la clause de la nation la plus favorisée pour l'application des droits de douane et des impositions qui frappent l'importation et l'exportation (2). Il s'agit d'une clause de la nation la plus favorisée sous la forme inconditionnelle la plus large.

Le deuxième principe est que le contingentement des importations à des fins protectrices est expressément interdit. Son utilisation à d'autres fins, notamment pour protéger la balance des paiements, est régie par un ensemble de critères et de conditions auxquels s'ajoutent des procédures de consultation (3).

Le troisième principe est celui de la consultation qui a pour objet d'empêcher tout ce qui pourrait porter atteinte aux intérêts commerciaux des parties contractantes (4).

Tels sont, dans leurs grandes lignes, les engagements auxquels ont souscrit les Etats parties à l'Accord général. Se pose alors, pour ceux d'entre eux qui ont adhéré à la C.E.E., le problème de la compatibilité de leurs engagements communautaires avec les engagements pris au sein de l'Accord général.

L'Accord général contient à cet effet une série de dispositions qui permettent de déroger au principe de l'interdiction des discriminations. Ce sont notamment les dispositions de l'article XXIV concernant les unions douanières et les zones de libre échange à l'établissement desquelles l'Accord général ne fait pas obstacle pourvu qu'elles se présentent sous certaines conditions (article XXIV paragraphe 5).

Toutefois, toute partie contractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre échange

---

ou conventions conclus avant l'entrée en vigueur de celui-ci par un Etat membre, une personne ou une entreprise avec un Etat tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers... ».

(2) Cf. Article Premier de l'Accord général, in : *Instruments de base et documents divers*, Vol. III.

(3) Cf. article XI et sq.

(4) Cf. article XXII.

est tenue d'en aviser au plus tôt les Parties Contractantes (article XXIV, paragraphe 7).

C'est dire que les Parties Contractantes à l'Accord général prennent en considération un critère structurel ou institutionnel pour décider de la légitimité des dérogations apportées à l'Accord.

Nous devrons donc nous-mêmes nous référer à notre tour à l'aspect institutionnel et structurel du Traité instituant la C.E.E. pour apprécier la compatibilité des obligations qui en découlent avec celles qui sont prévues par l'Accord général : la réponse apportée à ce problème de la compatibilité des obligations contractées nous permettra de constater comment la C.E.E. a été jugée à même d'entretenir des relations avec le G.A.T.T.

*
* *

L'O.E.C.E. — Un problème analogue s'est posé au sein de l'O.E.C.E., organisation également compétente pour instituer une réduction ou l'abolition des restrictions quantitatives entre ses Etats membres (article 6 de la Convention).

L'article 7 du Code de libération des échanges (1), adopté par le Conseil de l'O.E.C.E., disposant que les mesures de libération doivent être appliquées sans discrimination à l'égard de tous les Etats membres et pour toutes les marchandises originaires de ceux-ci, il importait en effet d'examiner si les Etats membres de la C.E.E., également membres de l'O.E.C.E., étaient cependant en droit d'appliquer des mesures de libération des échanges sans en faire bénéficier les autres pays membres de l'O.E.C.E.

L'article 8 du Code de libération donne la solution. Aux termes de cet article, « deux ou plusieurs Etats membres liés par un régime monétaire ou douanier particulier peuvent prendre entre eux, en plus des mesures de libération prises conformément au Code, des mesures de libération qu'ils n'étendront pas aux autres Etats membres ». Toutefois, « les pays membres liés par un régime de cette nature doivent le notifier à cette organisation ».

Une fois de plus, la solution dépendait donc de la structure même de la Communauté Economique Européenne.

On ne saurait mieux souligner l'importance du critère structurel ou institutionnel dans l'établissement des relations de la C.E.E. avec les autres organisations internationales. Nous en tiendrons donc le plus grand compte, mais cette fois, nous nous placerons du point de vue de la C.E.E. elle-même.

---

(1) On trouvera le texte du code de libération des échanges (édition mis à jour le 1er janvier 1955) dans l'*Annuaire Européen,* La Haye, 1957, Vol. III, pp. 254 à 288.

CHAPITRE TROISIEME

LE CRITERE STRUCTUREL OU INSTITUTIONNEL

La plupart des organisations internationales ont pour tâche essentielle de favoriser la coopération entre Etats membres. C'est pourquoi elles sont dites « organisations de coopération ». Ces organisations ont pour traits marquants, d'une part, de reposer sur une infrastructure inter-étatique n'impliquant pas de larges abandons de souveraineté de la part des Etats membres, d'autre part, d'être dotées d'une superstructure institutionnelle sans grande portée à l'égard des Etats membres, puisque les décisions de ces organisations ne reçoivent exécution définitive que si les Etats membres le veulent bien. Ou bien ce sont des organisations qui ne peuvent émettre que des avis ou des recommandations, ou bien ce sont des organisations qui ne peuvent prendre des décisions qu'en ayant généralement recours à l'unanimité.

Mais il existe aussi d'autres organisations dont les organes peuvent prendre des décisions obligatoires pour les Etats membres et éxécutoires sur le territoire de chacun d'eux, même si ces décisions ne sont prises qu'à la majorité. Ces organisations sont dites supranationales, dans la mesure, notamment, où la volonté de l'organisation se dégage en dehors d'une représentation exclusivement étatique, grâce à l'existence d'un pouvoir autonome, placé au service d'intérêts communs et dont les normes obligent directement les destinataires.

Certes, ces organisations reposent sur une infrastructure étatique, mais les Etats ont accepté d'aliéner une grande partie de leurs compétences. Il y a à l'origine de ces organisations un phénomène dit d'intégration politique, soit que les Etats membres aient transféré une partie de leurs compétences à l'organisation, soit que ces compétences demeurant l'attribution des Etats à un premier degré, il existe une instance susceptible de les réformer au second degré.

Les trois communautés européennes sont actuellement l'exemple le plus parfait de ce type d'organisations, leurs Etats membres

ayant abandonné à leur profit une grande partie de leurs compétences dans le domaine économique et conféré à certains organes le droit de décider directement en celui-ci.

Cette distinction entre organisations inter-étatiques et organisations supranationales ou encore entre organisations dites de coopération et organisations dites d'intégration, est d'une importance extrême dans l'ordre des relations internationales, les organisations du dernier type, et donc la C.E.E., étant amenées à jouer un rôle particulièrement original dans les relations entre organisations internationales.

Le point de vue structurel ou institutionnel implique en effet que les relations de la C.E.E. avec les autres organisations internationales s'établissent, du moins pour certaines d'entre elles, selon une certaine *orientation*, selon un certain sens.

Etant une organisation supranationale, la C.E.E. doit veiller à ne pas établir de relations avec d'autres organisations internationales qui puissent permettre à ces dernières de participer à l'élaboration de décisions applicables à ses propres Etats membres. Il apparaîtra donc comme une nécessité pour la C.E.E. de n'accepter de représentants d'une autre organisation internationale qu'à l'occasion de réunions s'effectuant à l'échelon de fonctionnaires dotés de compétences administratives ou techniques.

— Suivant sa structure ou ses institutions, une organisation est également plus ou moins *apte* à établir des relations avec certaines organisations (1).

Si l'on peut juger de l'aptitude générale d'une organisation internationale à entrer en relation avec les autres organisations internationales, par référence à des critères géographiques ou fonctionnels, cette aptitude, dans certains cas, peut être conditionnée par la reconnaissance de la légitimité de l'existence de l'organisation par d'autres organisations.

Si les Etats membres d'une organisation ont antérieurement adhéré à une autre organisation dont l'ordre juridique continue à les lier, ils doivent en effet solliciter de cette dernière la reconnaissance de la compatibilité des obligations qu'ils assument au titre de la nouvelle organisation avec les obligations qu'ils ont antérieurement contractées au sein d'une autre organisation. C'est seulement à cette condition, qu'ils peuvent entrer en relation avec elle sous la forme d'une entité nouvelle et distincte.

Or, la reconnaissance de la compatibilité des obligations

(1) Nous ne parlerons pas de l'influence du critère structurel ou institutionnel quant à l'appréciation de la compétence de la C.E.E. de s'engager envers les autres organisations internationales ou quant à la détermination de l'organe compétent pour établir des relations avec ces organisations. Il suffit, pour ce faire, de se reporter à nos développements concernant, d'une part, la compétence générale de la C.E.E. d'établir des relations tant avec les Etats tiers qu'avec les organisations internationales, d'autre part, l'organe chargé d'établir les relations extérieures de la C.E.E.

contractées et, par là, de la légitimité de l'organisation nouvelle dépend de la structure de cette organisation qui veut entrer en relation.

Ainsi, la structure de la C.E.E. fut-elle déterminante pour convenir de la conformité des obligations découlant du Traité de Rome avec celles prévues soit par l'Accord Général (G.A.T.T.), soit par le Code de libération de l'O.E.C.E.

I. — La conformité du Traité C.E.E. au G.A.T.T. (1)

L'obligation pour les Six Etats membres de la C.E.E. de soumettre le Traité de Rome aux *Parties Contractantes* du G.A.T.T. était indiscutable. L'article XXIV, paragraphe 7 de l'Accord Général est en effet formel (2).

Les Six Etats membres de la Communauté soumirent le Traité de Rome à l'examen des *Parties Contractantes le* 17 avril 1957 : comme formant une union douanière, en ce qui concerne le marché commun européen, et une zone de libre échange, en ce qui concerne l'association des pays et territoires d'outre-mer avec la C.E.E., le

---

(1) Sur ce problème, voir :

XXX, « L'examen par le G.A.T.T. du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne, *A.F.D.I.*, 1958, pp. 621 à 644.

PESCATORE, *op. cit.*, pp. 179 à 184.

J. ROYER, *Le G.A.T.T. et le Marché Commun*, exposé de M.J. Royer, secrétaire exécutif adjoint au G.A.T.T., fait à l'Institut du Commerce international, à Paris le 26 juin 1958, 18 pages. Cf. : G.A.T.T., Genève Spec./162/58.

J. ROYER, *Le G.A.T.T. devant le Marché Commun et la zone de libre échange*. Exposé fait à l'Institut des Hautes Etudes Internationales à Genève, le 2 juillet 1958, 18 pages. Cf. : G.A.T.T., Genève, Spec./173/58.

Eric-Wyndham. WHITTE, *L'Europe au sein du G.A.T.T.* (Conférence donnée le 11 mai 1960 par M. Eric Wyndham White, secrétaire exécutif du G.A.T.T., sous les auspices de « Europe House », à Londres ; 20 pages, cf. : G.A.T.T., Genève.

BOYER, « Les points litigieux entre la C.E.E. et le G.A.T.T. », *Revue du Marché Commun*, juin 1960, pp. 237 à 248.

F. MARIE, « Le Marché Commun et le G.A.T.T. », *Revue du Marché Commun*, Paris, octobre 1959, pp. 365 à 372.

Voir également : Le rapport général de la Commission sur l'activité de la C.E.E.

1er rapport : pp. 13 à 135.
2e rapport : pp. 36 à 40.
3e rapport : pp. 261 à 265.
4e rapport : pp. 158 à 201.

(2) L'article XXIV paragraphe 7 stipule que :

« Toute partie ocntractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre échange, ou de participer à un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une telle union ou d'une telle zone avisera sans retard l'organisation et lui fournira en ce qui concerne cette union ou cette zone, tous les renseignements qui lui permettront d'adresser aux PARTIES CONTRACTANTES les rapports et les recommandations qu'elle jugera appropriées. » (Cf. : *Recueil des Traités des Nations Unies*, « Protocole de la Havane du 24 mars 1948 », Vol. N° 62, p. 62.)

Traité de Rome répondant, selon ses auteurs, aux exigences formulées par l'Article XXIV de l'Accord Général.

La réponse des *Parties Contractantes* dépendait donc de la confrontation de la structure de la C.E.E. et de l'association des pays et territoires d'outre-mer avec les exigences définies par l'article XXIV de l'Accord Général.

Tout le problème était en effet de savoir si la C.E.E., d'une part, et l'association des pays et territoires d'outre-mer, d'autre part, répondaient aux critères fixés par l'Accord général pour faire bénéficier une union douanière et une zone de libre échange de la dérogation aux engagements du G.A.T.T.

Quels sont ces critères ?

Les règles du G.A.T.T. — Une première idée générale est énoncée par le paragraphe 4 de l'article XXIV de l'Accord Général.

Ce paragraphe, après avoir reconnu que l'intégration des économies nationales est considérée comme un moyen d'atteindre les objectifs de l'Accord Général, attribue pour objet à l'union douanière comme à la zone de libre échange de « faciliter le commerce entre les territoires constitutifs, et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires ». Mais, ainsi que l'écrit M. Pescatore, « cette disposition est une directive économique beaucoup plus qu'une règle juridique... En réalité, le paragraphe 4 de cet article ne paraît être que l'expression d'une idée générale qui introduit les dispositions plus précises qui suivent » (1).

Parmi ces dispositions, figure d'abord une énumération des conditions auxquelles est soumise la création d'une union douanière ou d'une zone de libre échange afin de pouvoir déroger à la clause de la nation la plus favorisée (2).

Précisant ensuite, aux fins de l'application de l'Accord, la définition d'une union douanière ainsi que celle d'une zone de libre échange, l'Accord Général (paragraphe 8 du même article) pose les conditions auxquelles celles-ci doivent répondre pour être véritablement considérées comme telles par les Parties Contractantes.

Pour qu'une union douanière puisse bénéficier de la dérogation de l'artivle XXIV, il faut qu'il s'agisse d'une union complète, c'est-à-dire que l'essentiel des échanges intérieurs à l'Union soient libres et que les membres de l'union appliquent un tarif douanier extérieur commun (cf. : article 8, a. i).

---

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 181.

(2) Dans l'hypothèse d'une union douanière, ou d'une zone de libre échange, ainsi d'ailleurs que dans celle d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement de l'une ou l'autre, l'incidence des droits de douane et des autres règlementations commerciales, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à ces unions, ces zones ou ces accords, ne doit pas être plus rigoureuse, que ne l'était l'incidence des droits et règlementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union ou de cette zone, avant l'établissement de celles-ci ou avant la conclusion d'un accord intervenu à cet effet.

A la différence de l'union douanière, la zone de libre échange doit seulement comporter l'élimination complète des droits de douane et autres réglementations restrictives entre les Etats membres de la zone, du moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur des produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre échange.

A cette seule condition (1), la zone de libre échange constitue une dérogation possible à l'Accord Général.

Enfin, si la constitution d'une union douanière ou d'une zone de libre échange n'est pas immédiate, tout accord conclu à cet effet doit nécessairement comprendre un plan et un programme pour l'établissement dans un délai raisonnable de l'union douanière ou de la zone de libre échange (cf. : article XXIV, paragraphe 5. c).

Le Traité de Rome répondait-il à ces critères au point de pouvoir être considéré comme instituant une véritable union douanière en ce qui concerne le marché commun européen et une véritable zone de libre échange en ce qui concerne l'association des pays et territoires d'outre-mer à la C.E.E. ?

Si les Six Etats membres de la C.E.E. étaient convaincus d'avoir institué un régime d'union douanière et de zone de libre échange répondant entièrement à la lettre et aux objectifs de l'Accord général, en revanche, les Parties Contractantes du G.A.T.T., dans leur ensemble, émirent un avis différent. Elles estimèrent que, si l'institution de la C.E.E. était de nature à favoriser le dévloppement de ses Etats membres, elle n'en contribuait pas moins à augmenter les obstacles existant dans le commerce entre ces Etats et les pays tiers, notamment les pays moins développés.

Les Objections des Parties Contractantes du G.A.T.T.

Les *Parties Contractantes* firent ainsi quatre objections sur la base des exigences fixées par l'Accord Général.

1. — Le tarif extérieur commun se trouvera en fait plus élevé à l'égard de certains produits en provenance des pays tiers que ne l'était, pour ces mêmes produits, le tarif extérieur de certains Etats membres de la Communauté, avant la constitution de l'union douanière. Or, aux termes des dispositions précitées de l'Accord Général, l'incidence générale de ce tarif extérieur commun ne doit pas être plus élevée que ne l'était l'incidence des tarifs extérieurs nationaux appliqués antérieurement sur les territoires constitutifs de l'union (2).

---

(1) Chaque Etat partie à une zone de libre échange concerve en effet son propre tarif douanier extérieur à l'égard des parties contractantes du G.A.T.T. qui occupent une situation de tiers par rapport à la zone de libre échange.

(2) C'est-à-dire sur les quatre territoires douaniers existant : l'Allemagne, la France, l'Italie et le Benelux.

2. — Le mécanisme des restrictions quantitatives organisé par le Traité de Rome est incompatible avec la limitation des cas où un tel recours aux restrictions quantitatives est prévu par l'Accord Général (article XII). Il est impossible, estimèrent les *Parties Contractantes*, qu'un membre de la Communauté puisse décider des restrictions quantitatives, par simple solidarité avec un autre membre de la Communauté, alors que sa propre balance des paiements ne le justifie pas.

3. — Le Traité de Rome n'institue pas une union douanière effective, il constitue plutôt un programme pour la réalisation d'une union douanière. Dès lors, estimèrent les *Parties Contractantes*, trop de dispositions demeurent imprécises et la réalisation de cette union aléatoire (1).

4. — Enfin, l'association instituée par les Six Etats membres de la C.E.E. entre les pays et territoires d'outre-mer et la Communauté ressemble plus à un élargissement d'une zone préférentielle qu'à une zone de libre échange, telle que les rédacteurs du G.A.T.T. l'ont conçue (2).

---

(1) Les PARTIES CONTRACTANTES prétendirent notamment :

a) le nombre des produits qui échappent à la règle de la moyenne arithmétique, retenue par les Six pour établir le tarif extérieur commun, est trop important pour qu'elles puissent se faire une idée précise de l'incidence du tarif commun tant qu'il n'aura pas été vraiment mis au point ;

b) les modalités d'application du Traité de Rome relatives à l'agriculture sont trop imprécises tant en ce qui concerne les échanges au commerce entre les Etats membres eux-mêmes, les échanges agricoles ne devant être libérés qu'en fonction d'une politique agricole commune ; or, celle-ci reste encore à définir.

L'impression prévalut que les Six supprimaient certaines restrictions pour se conformer à la lettre de l'Accord Général, mais qu'ils se réservaient le droit de remplacer ces restrictions par un régime dirigiste tout aussi restrictif et discrétionnaire que le pire des systèmes contingentaires.

Or, l'établissement d'une union douanière ne doit pas avoir pour objet d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec le territoire de l'union (cf. : art. XXIV, parag. 4 de l'Accord Général) ;

c) la réalisation par étapes successives d'une union douanière effective est liée à la décision des Six de passer de la première étape à la seconde étape et cette décision comporte une part d'appréciation discrétionnaire (cf. : art. 8, parag. 3 du Traité de Rome) qui exige l'unanimité des membres du Conseil des ministres.

Or, si la réalisation d'une union douanière peut se dérouler suivant un plan, le délai d'établissement de cette union doit être raisonnable (art. XXIV, parag. 5c de l'Accord Général).

(2) L'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté comporte :

— Le principe de l'alignement progressif des membres de la Communauté sur le régime existant entre les pays et territoire en question et la Métropole avec laquelle ils entretiennent des « relations particulières ».

— Mais également une exception en faveur, d'une part, des droits fiscaux et des droits d'exportation, d'autre part, des droits protecteurs légitimés par les nécessités du développement économique de ces pays et territoires.

Or, ces droits protecteurs constituent une imperfection de la zone de libre échange ainsi constituée.

Les PARTIES CONTRACTANTES firent d'ailleurs remarquer que la Belgique,

La réponse des Etats membres de la C.E.E.

Les Etats membres de la C.E.E. s'efforcèrent de réfuter ces critiques et firent valoir les considérations suivantes :

1. Les règles appliquées pour l'établissement du tarif douanier extérieur commun aboutissent en fait à l'instauration d'un tarif dont l'incidence générale est inférieure à l'incidence des tarifs en vigueur sur les territoires constitutifs de la C.E.E. avant l'institution de l'union. Si le niveau du tarif extérieur commun de certains produits est plus élevé que ne l'étaient les tarifs extérieurs en vigueur sur certains territoires constitutifs de l'union, le relèvement qui s'ensuit se trouve compensé, aux yeux des Etats de la Communauté, par des abaissements de droits sur d'autres tarifs extérieurs et portant sur d'autres produits.

Les Etats de la Communauté ne se refusent d'ailleurs pas à entrer en négociations avec les autres parties contractantes pour l'examen des cas où un tel relèvement serait rendu nécessaire pour les pays à bas tarif, par suite de l'entrée en vigueur du tarif commun. Ils sont donc prêts à se conformer à l'article XXIV, paragraphe 6, de l'Accord Général qui prévoit de telles négociations.

2. S'il est bien clair que l'article XII de l'Accord Général n'autorise un gouvernement à établir des restrictions quantitatives qu'en fonction de sa propre situation et non de celle d'un autre pays, exception doit être faite pour les membres d'une union douanière. Quant au caractère de ces restrictions, l'Accord Général impose aux membres d'une union de ne pas appliquer des mesures de restriction communes plus rigoureuses que celles appliquées avant la formation de l'Union, mais il n'interdit pas d'appliquer des mesures qui soient différentes.

D'ailleurs, le Traité de Rome (article 108) ne comporte pas en ce domaine de prescription à caractère impératif. Les dispositions incriminées par les *Parties Contractantes* se bornent à conférer aux institutions de la Communauté une compétence générale assimilable à celles que les législations nationales des parties contractantes admettent.

3. Soucieux de se défendre de l'imprécision que leur reprochaient les *Parties Contractantes* au sujet du tarif extérieur commun, les Etats membres de la Communauté leur donnèrent une première image du futur tarif commun, sous la forme d'un tarif spécimen couvrant environ 60 % du volume des échanges des pays de la Communauté avec les pays tiers.

---

la France et les Pays-Bas s'étaient engagés en 1947 à ne pas étendre ou aggraver les arrangements préférentiels qui avaient été acceptés dans le cas de ces pays.

Les Six Etats déclarèrent qu'on ne pouvait mettre en doute le caractère d'union douanière de la C.E.E., le Traité de Rome allant beaucoup plus loin qu'une simple union douanière puisqu'il règle non seulement la circulation des marchandises, mais aussi celle des capitaux, des services et des personnes.

4. En ce qui concerne l'association des pays et territoires d'outre-mer, les Six insistèrent sur le fait que les droits protecteurs de l'économie de ces pays et territoires n'étaient pas incompatibles avec l'article XXIV de l'Accord Général qui spécifie qu'il suffit qu'une zone de libre échange soit constituée « pour l'essentiel ».

Sur tous les points, les Six Etats membres pensaient donc être autant dans leurs droits que les autres parties contractantes.

Les résultats.

L'énoncé des arguments invoqués par les Six Etats membres de la C.E.E. et par les autres parties contractantes à l'Accord Général montre combien, dans ces conditions, il était particulièrement malaisé d'arriver à des conclusions claires et précises, et combien il était encore plus difficile d'apporter une solution *juridique* au sujet de l'existence de la Communauté et de sa compatibilité avec les engagements contractés par les Six dans le cadre du G.A.T.T. En fait, la Communauté Economique Européenne apparut comme une entité dont la portée *politique* dépassait largement les aspects commerciaux attachés par l'Accord Général à la formation d'une union douanière ou d'une zone de libre échange.

En conséquence, les *Parties Contractantes* se sont rapidement rendu compte qu'il n'y avait pas lieu de persévérer dans cette voie et ont accepté de ne pas prolonger la discussion sur la question de savoir si toutes les dispositions du Traité étaient juridiquement conformes au G.A.T.T., et si l'existence de la C.E.E. était légitime.

Au lieu de rechercher une solution juridique, les *Parties Contractantes* jugèrent alors préférable d'adopter une attitude pragmatique qui leur laissât le temps d'observer le marché commun et de l'apprécier dans son développement, tant il est vrai que l'essentiel des griefs faits à la C.E.E. portait sur sa politique future (établissement du tarif douanier extérieur commun, élaboration d'une politique agricole commune, passage de la première à la seconde étape).

A cet effet, les *Parties Contractantes* décidèrent de recourir à la procédure de consultation prévue par l'article XXII de l'Accord Général. Elles entendaient ainsi rechercher de manière empirique des solutions pratiques et constructives aux difficultés résultant pour certains pays, de la mise en œuvre du Traité de Rome, mais elles n'en reconnaissaient pas moins *de facto* la légitimité de la C.E.E. et ouvraient la voie à des relations entre les deux organisations.

La nécessité d'établir des relations entre les deux organisation

n'a d'ailleurs cessé de s'affirmer depuis. En effet, l'institution par la C.E.E. d'un tarif douanier commun a posé au sein du G.A.T.T. le problème de la « renégociation » des concessions tarifaires accordées antérieurement par les Etats constitutifs de la C.E.E. aux autres parties contractantes.

Enfin, les *Parties Contractantes* ont trouvé plus d'un motif d'abandonner leurs critiques à l'égard de la C.E.E. ; celle-ci a notamment élaboré une politique agricole commune qui a permis aux Six Etats membres de décider le passage de la première à la seconde étape de la réalisation du Marché Commun. Le caractère d'union douanière n'a donc fait que se renforcer, c'est-à-dire que l'existence de la C.E.E. est devenue de plus en plus compatible avec les dispositions du G.A.T.T. rendant ainsi possible l'établissement de relations entre les deux organisations.

II. — La conformité du Traité C.E.E. au Code de libération des échanges de l'O.E.C.E.

La conformité des obligations contractées par un groupe d'Etats au sein d'un système multilatéral avec les obligations découlant du Code de libération des échanges est liée, aux termes mêmes du Code de libération, à l'existence entre les Etats d' « un régime monétaire ou douanier particulier ».

Les Etats membres de la C.E.E. pouvaient donc prétendre être en droit de procéder à une libération de leurs échanges, sans être contraints d'en étendre le bénéfice aux autres Etats membres de l'O.E.C.E. Il leur suffisait, pour ce faire, d'invoquer le caractère « particulier » de leur régime monétaire ou douanier. Or, aucun Etat membre de l'O.E.C.E. ne pouvait songer à mettre en doute l'originalité du régime douanier de la C.E.E., l'exigence du Code de libération demeurant générale et n'étant assortie d'aucune de ces multiples conditions qui caractérisent les dispositions du G.A.T.T.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que l'O.E.C.E. n'ait jamais pris de décision explicite en ce qui concerne la compatibilité, avec le Code de libération, des avantages que se sont mutuellement accordés les Etats membres, de la C.E.E. L'O.E.C.E. s'est contentée de prendre acte de la notification que le Code de libération (article 8) imposait à la C.E.E. de lui faire. Le caractère « particulier » du « régime douanier » de la C.E.E. ne pouvait faire de doute et tous les Etats membres de l'O.E.C.E. semblent avoir admis l'automaticité de la dérogation (1).

Comme dans le cadre du G.A.T.T., c'est donc une reconnaissance *de facto* de la légitimité de la C.E.E. qui a ouvert la voi à l'établissement de relations entre cette dernière organisation et l'O.E.C.E.

---

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 179.

Un tel résultat n'a été possible, néanmoins, qu'en raison même de la structure de la C.E.E. dont l'importance se trouve ainsi soulignée.

*
* *

Ainsi, cette classification selon les trois critères proposés permet-elle de rendre compte de l'ensemble des relations pouvant s'établir entre les organisations internationales et donne-t-elle une idée du faisceau des relations dans lesquelles la C.E.E. se trouve imbriquée.

TITRE DEUXIEME

LES MODES DE RELATIONS ENTRE LA C.E.E. ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les organisations internationales avec lesquelles la C.E.E. est susceptible d'établir des relations étant désormais connues, il importe de dégager quelle peut être l'expression de ces relations. Nous distinguerons à cet effet les relations paradiplomatiques, les relations organiques et les relations conventionnelles.

CHAPITRE PREMIER

LES RELATIONS PARADIPLOMATIQUES OU LES RELATIONS INSTITUANT UNE SIMPLE COMMUNICATION ENTRE LA C.E.E. ET LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La caractéristique de ces relations est d'être le fait d'agents détachés d'une organisation près d'une autre organisation avec pour mission générale de favoriser leur communication en vue d'harmoniser leurs activités.

Toutefois, ces agents n'ont pas tous la même importance et bien que la terminologie ne soit pas toujours parfaitement fixée à cet égard, on peut distinguer parmi eux les observateurs des simples agents de liaison (1).

Les observateurs sont en principe des fonctionnaires internationaux de haut rang, chargés d'assurer en certaines circonstances la représentation active de l'organisation internationale dont ils émanent près des organes délibérants d'une autre organisation internationale ; ils disposent à cet effet d'un droit de parole mais à la différence des délégués des Etats membres de cette dernière organisation ils n'ont pas droit de vote.

Les agents de liaison sont, au contraire, des fonctionnaires d'un rang élevé, le plus souvent des techniciens, ayant pour mission de représenter l'organisation dont ils émanent près d'organes à caractère administratif ou technique où l'on ne procède généralement à aucun vote mais seulement à l'élaboration et à la discussion d'études et de propositions.

Ces agents, trop souvent dénommés observateurs, n'en jouent pas moins parfois en pratique un rôle intermédiaire entre celui qui leur est attribué et celui des observateurs ; ils assurent alors une

(1) Cf. R. Socini, « Rapports et conflits entre organisations européennes », in *Aspects européens*, Série C. Politique, pp. 79 à 82.

R.J. Dupuy, « Le Droit des relations entre organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1960, T. II, Vol. 100, p. 469.

représentation officieuse de l'organisation dont ils émanent près de l'organe délibérant de l'organisation qui se refuse à ce que des observateurs d'une autre organisation participent à ses débats. Nous devrons donc étudier le rôle de ces agents de liaison sous ce double aspect.

Nous examinerons tour à tour le rôle des observateurs et celui des agents de liaison dans les relations de la C.E.E. avec les autres organisations.

Section I

Les observateurs

La définition que nous avons donnée de l'observateur appelle certaines remarques qui permettront de jeter quelque lumière sur les relations établies par l'intermédiaire d'observateurs entre la C.E.E. et les autres organisations internationales. Ces mêmes remarques nous permettent d'ailleurs de mieux saisir l'autonomie du droit des organisations internationales par rapport au droit international classique qui ne connaissait l'observateur que sous les traits d'un agent d'un Etat tiers agréé auprès d'une Conférence diplomatique ou auprès de l'organe délibérant des premières organisations.

I. — Les implications de la notion d'observateur

A. — L'interpénétration des organisations internationales

La qualité des observateurs tenant à leur rang élevé au sein de l'organisation internationale qu'ils représentent, et leur faculté de prendre la parole devant le corps délibérant, c'est-à-dire l'organe essentiel de l'organisation auprès duquel ils sont délégués, mettent en lumière l'interpénétration des organisations qu'ils permettent de réaliser.

Le fait que les observateurs ne disposent pas du droit de vote ne diminue en rien la portée de cette première observation ; il est toujours permis de penser que le vote des membres de l'organisation eût été différent sans la participation active d'observateurs.

Le Professeur Dupuy écrit donc à propos que l'envoi réciproque d'observateur permet « une intrusion dans le fonctionnement d'une organisation, une interpénétration de son ordre juridique par des éléments extérieurs » (1).

(1) R.J. Dupuy, *op. cit.*, p. 469.

B. — L'opposition des Communautés a l'agrément d'observateurs

On comprend, dans ces conditions, que les Communautés Européennes, et notamment la Communauté Economique Européenne, s'opposent à l'agrément d'observateurs, qui leur paraît aller à l'encontre de leur liberté de prendre des décisions en toute indépendance. Cette attitude est en effet en étroite corrélation avec leur structure institutionnelle.

Dotées d'institutions supranationales, les Communautés exercent une emprise trop directe sur le comportement des Etats membres et leurs ressortissants pour laisser place à une influence extérieure au cours de l'élaboration des décisions de leurs organes.

Ceci est particulièrement évident tant en ce qui concerne le Conseil (cf. : article 145, alinéa 2 du Traité de Rome) que la Commission de la Communauté Economique Européenne (cf. : article 155, alinéa 3 du même Traité). Les décisions directement applicables aux Etats membres que sont en droit de prendre ces deux organes ne manqueraient pas d'être influencées par les arguments exposés par les observateurs d'autres organisations internationales. Les Etats membres ne sauraient l'admettre puisqu'ils sont les seuls à subir les obligations et les charges qu'implique leur appartenance à la Communauté Economique Européenne.

La Commission et le Conseil ont tiré une conséquence extrême et ont décidé de ne pas tenir de réunion publique. C'est ce que faisait savoir, par exemple, M. Rey, Président du groupe des relations extérieures de la Commission, dans une lettre adressée le 7 juin 1960 au Haut Commissaire adjoint à l'Office du Haut Commissariat pour les Réfugiés (H.C.R.) : « Il nous serait évidemment agréable, écrivait M. Rey, de pouvoir assister à titre d'observateur aux réunions du Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire. Toutefois, je me permets de vous rendre attentif au fait qu'il n'y a pas de séances publiques (1) de la Commission auxquelles des observateurs du Haut Commissariat puissent assister au même titre. Cependant des consultations au niveau des groupes de travail au sein des services de la Commission pourront avoir lieu régulièrement. » (2) Ces quelques lignes illustrent une attitude générale et pourraient aussi bien être écrites par un membre du Conseil de la C.E.E.

La même incompatibilité existe entre l'agrément d'observateurs auprès du Parlement Européen et le caractère supranational de celui-ci. Le Parlement Européen n'est pas composé en effet de représentants des Etats, mais de personnalités politiques désignées par les parlements nationaux et qui représentent les peuples des Etats membres. Or, la constatation de l'impossibilité pour ce genre

---

(1) Article 8 du règlement intérieur de la Commission : « Les séances de la Commission ne sont pas publiques. Les débats sont confidentiels. » (Cf. *J.O. des Communautés*, 31 janvier 1963, p. 181/63.)

(2) Commission Bruxelles, H.C.R., Genève : I A3 : 1807.

d'assemblée d'accepter des observateurs a été faite par un Comité de juristes consultés à ce propos à titre officiel. Il s'agissait alors de savoir si l'Assemblée commune de la C.E.C.A. pouvait accueillir des observateurs du Conseil de l'Europe, mais la structure identique des deux assemblées autorise à penser que les conclusions retenues à cette occasion sont pleinement transposables au Parlement Européen. Nous rappellerons brièvement le contexte dans lequel fut émis cet avis, puis, après en avoir examiné les motifs, nous dirons un mot de sa portée à l'égard du Parlement Européen.

Ce sont des propositions britanniques tendant à reconsidérer le rôle du Conseil de l'Europe qui constituent le point de départ de cette affaire.

Restée à l'écart de la C.E.C.A., la Grande-Bretagne n'entendait pas pour autant assister de manière passive à son développement ; elle chercha donc le moyen d'exercer une sorte de tutelle à son égard. Elle pensa la trouver en prenant l'initiative d'une extension considérable des relations entre la C.E.C.A. et le Conseil de l'Europe.

Les propositions britanniques, connues sous le nom de Plan Eden, visaient en fait à une véritable refonte du Conseil de l'Europe « en sorte que ses organes puissent être utilisés comme institutions ministérielles et parlementaires du Plan Schumann, de la Communauté Européenne de Défense (C.E.D.) et de toute organisation future de même structure » (1) ; il était cependant précisé qu'il n'était « aucunement question de fusionner le Plan Schumann et la C.E.D. avec le Conseil de l'Europe. L'objectif visé (était) plutôt d'établir à Strasbourg un cadre général pour ces activités européennes » (2). Selon le cas, le Comité des ministres et l'Assemblée se réuniraient sur la base restreinte de Six Puissances pour traiter les questions relatives au Plan Schumann et à la Communauté Européenne de Défense; ils se réuniraient sur une même base pour traiter des activités des futures organisations supranationales de même structure. Les pays qui ne participeraient pas à ces organisations ne seraient pas représentés à ces réunions restreintes, à moins qu'ils n'aient été invités à y assister comme observateurs (ou en tout autre qualité) par les gouvernements intéressés (1).

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, par une résolution en date du 23 mai 1952 (3), demanda alors à l'Assemblée Consultative d'émettre un avis : « sur les meilleurs moyens de mettre en application les propositions du Royaume Uni ». Celle-ci, sur rapport de la Commission des Affaires Générales (4), adopta et

---

(1) Cf. « Mémorandum du gouvernement du Royaume Uni », 21 mars 1952, in *Conseil de l'Europe* — Assemblée Consultative — Quatrième Session ordinaire — Documents de séance, T. I, Document N° 11, pp. 293 et sq. Voir également : P. Duclos, *La réforme du Conseil de l'Europe*, Paris, 1958, p. 341.

(2) Cf. *Memorandum complémentaire*, 5 mai 1952, *Ibid.*, pp. 298 et sq.

(3) Résolution (52) 35, *Ibid.*, pp. 287 et sq.

(4) Cf. *Document de Séance*, N° 21, rapport de Mlle Klompé ; *Ibid.*, p. 341, et *Document de Séance*, N° 86, *rapport de M. Amery*, p. 906.

présenta son avis sous le numéro 3. Cet avis n° 3 envisageait une série de mesures dont nous retiendrons les suivantes :

« que des Représentants à l'Assemblée du Conseil de l'Europe des pays non membres de la C.E.C.A. aient la possibilité de participer aux travaux de l'Assemblée de la C.E.C.A. *à titre d'observateurs ayant droit de parole et non de vote* » (1).

« fixer les conditions dans lesquelles les Etats membres du Conseil de l'Europe non participant à la C.E.C.A. pourraient être représentés par des observateurs au Conseil des ministres de la C.E.C.A., ainsi que les obligations mutuelles qui en résulteraient » (2).

Mais ces suggestions pouvaient-elles se concrétiser ? Pouvait-on, notamment, courir le risque de permettre à des représentants de pays tiers de critiquer le fonctionnement de la C.E.C.A. au sein du Conseil des ministres et surtout de l'Assemblée de la C.E.C.A. sans être soumis aux mêmes servitudes et obligations ?

Devant les réticences et les inquiétudes qui se manifestèrent, les bureaux des deux Assemblées décidèrent de s'en remettre à un Comité de juristes à qui ils demandèrent de se prononcer sur la comptabilité des propositions de l'Avis n° 3 avec les dispositions du Traité C.E.C.A.

Le Comité conclut à la nécessité de préciser le Traité de Paris pour admettre des observateurs à l'Assemblée Commune avec droit de parole. Il y avait donc incompatibilité entre les propositions contenues dans l'avis n° 3 et les dispositions du Traité C.E.C.A.

Le Comité raisonnait ainsi : « On n'échappe pas à l'alternative suivante : ou bien les observateurs ont la qualité de membres de l'Assemblée et le Traité doit en faire mention à ce titre, ou bien les observateurs, sans être membres de l'Assemblée, sont admis à exercer par leur présence à tous les travaux, même non publics, et par leur droit de parole, une influence contraire aux règles fondamentales du statut parlementaire ; dans ce cas, le silence seul du Traité ne saurait autoriser leur institution, il faudrait que leur existence soit expressément prévue au Traité. » (3)

Le Comité assimilait donc l'Assemblée Commune à une assemblée parlementaire et en déduisait l'impossibilité pour des étrangers de participer à ses débats ; la participation d'observateurs dotés du droit de parole constituait une ingérence contraire aux règles en honneur dans les Etats à régime représentatif.

Cette solution était certainement très sage, car elle prenait en considération la nature juridique de l'Assemblée Commune assimilable non pas à une Assemblée inter-étatique mais à une assemblée « internationale », « composée de représentants des peuples des

---

(1) C'est nous qui soulignons.

(2) Cf. *Document de Séance*, N° 86, Titre B de l'avis, p. 910.
Voir également : P. Duclos, *op. cit.*, p. 350.

(3) Conseil de l'Europe : Assemblée Consultative — 4e Session ordinaire — 16 décembre 1952. Document : S G (52) 10.

Etats réunis dans la Communauté » (cf. : article 20 du Traité C.E.C.A.).

Or, ce qui était vrai pour l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. le demeure pour le Parlement Européen qui lui a succédé.

Il y a même une raison supplémentaire d'estimer que l'envoi d'observateurs serait incompatible avec les dispositions formelles relatives au Parlement Européen, puisque le Traité C.E.E. (article 137, paragraphe 3) prévoit que celui-ci « élaborera des projets en vue de permettre l'élection « au suffrage universel selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres » et que cette disposition est reprise par l'article 21, paragraphe 3 de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes.

On peut d'ailleurs remarquer que la position de la C.E.E. ne se justifie pas seulement pour des motifs ayant trait à sa structure institutionnelle.

Pourquoi des observateurs représentant en fait les Etats membres d'une autre organisation internationale pourraient-ils en effet contribuer à l'élaboration de décisions qui leur resteront étrangères ?

On voit que le critère géographique qui détermine le champ d'application des normes élaborées par les Organisations Internationales est aussi d'un précieux secours pour juger de l'opportunité d'envoyer des observateurs près d'une autre organisation internationale.

La prise en considération de ce critère conduit en effet à penser que le problème de l'envoi d'observateurs d'une organisation près d'une autre organisation internationale doit surtout se poser quand il s'agit d'envoyer des observateurs de l'organisation à composition restreinte vers l'organisation à composition élargie.

On comprend, dans ces conditions, que le problème des relations entre la C.E.C.A. et le Conseil de l'Europe était mal posé. Le problème n'était pas celui de l'envoi d'observateurs du Conseil de l'Europe près de la C.E.C.A., mais bien le contraire ; car, pour les Communautés, les autres membres du Conseil de l'Europe sont dans une situation de tiers, tandis que, du point de vue du Conseil de l'Europe, les Six sont d'abord ses propres membres.

On pourrait enfin ajouter que le critère fonctionnel fournit un dernier moyen d'appréciation de l'opportunité, pour une organisation internationale, d'agréer des observateurs d'une autre organisation internationale.

C'est en effet dans la mesure où il existe une analogie ou tout au moins une connexité dans le domaine de leurs activités que deux organisations peuvent envisager d'entrer en relation par l'intermédiaire d'observateurs. Mais encore ferons-nous remarquer, qu'il sera plus utile à l'organisation internationale dont le champ d'activité est géographiquement limité, d'entrer en relation avec une autre organisation internationale dont le champ d'activité est géographiquement plus étendu. Les décisions prises à l'échelon d'une organisation régionale comme la C.E.E. ne peuvent en effet inté-

resser qu'indirectement une organisation dont la composition est beaucoup plus large, voire même totalement différente. Aussi, cette dernière organisation se contentera-t-elle de confier à de simples agents de liaison le soin d'entretenir des relations avec les organes administratifs de la C.E.E.

Nous envisagerons donc les relations de la C.E.E. avec les autres organisations internationales, comme une ouverture de la C.E.E. aux autres organisations internationales, c'est-à-dire que nous étudierons exclusivement l'envoi d'observateurs de la C.E.E près des autres organisations internationales.

II. — La pratique des relations de la C.E.E. établies par l'intermédiaire d'observateurs.

A. — Le rang ou la qualité des observateurs de la C.E.E.

Les observateurs de la C.E.E. ne dérogent pas à la règle suivant laquelle les observateurs occupent un rang élevé dans l'ordre juridique qu'ils représentent. Bien au contraire ! on pourrait même penser que la C.E.E. tient à souligner l'intérêt qu'elle porte aux relations avec les autres organisations internationales en dépêchant près de ces dernières, certaines de ses personnalités officielles les plus représentatives. Nous citerons quelques exemples :

M. G. Petrilli, Membre de la Commission de la Communauté Economique Européenne, représenta lui-même la C.E.E. à diverses sessions de la Conférence internationale du Travail, c'est-à-dire de l'organe délibérant où sont représentés tous les Etats membres de l'O.I.T. (cf. : article 3 de la Constitution de l'O.I.T.). Ainsi en fut-il, par exemple, en 1959 et 1960 lors des 43e et 44e sessions de la Conférence Internationale au cours desquelles M. Petrilli prit la parole au nom de la Communauté (1).

Des membres de la Commission participent également de manière régulière, en qualité d'observateurs, aux différentes sessions des *Parties Contractantes* à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le Commerce (G.A.T.T.).

La Commission, conformément à l'esprit du Traité de Rome (2) et suivant une pratique établie par la Communauté du Charbon et de l'Acier, jouit en effet d'une représentation distincte de celle des Six Etats membres aux réunions du G.A.T.T. Mais ses interventions demeurent étroitement dans le cadre des attributions fonctionnelles

(1) Cf. *Compte rendu des travaux de la Conférence internationale du Travail*, 43e session, Genève, 1959, p. 332.

(2) Les dispositions formelles du Traité de Rome relatives à la politique commerciale commune constituent le fondement principal de ce comportement orignal de la C.E.E. au sein du G.A.T.T. L'absence de telles dispositions dans le Traité instituant l'A.E.L.E. (ou E.F.T.A.) explique en revanche que les Etats de l'Europe des Sept n'aient pas de représentation distincte au sein du G.A.T.T.

que lui impartit le Traité de Rome, tandis que les représentants gouvernementaux s'exprimant par l'entremise du délégué de l'Etat qui, à ce moment, préside à Bruxelles le Conseil des ministres de la C.E.E. (1), conservent manifestement la responsabilité de leurs déclarations politiques et détiennent seuls le droit de vote, la Commission ne disposant que d'un droit de parole.

Dès 1958, année de la mise en vigueur du Traité de Rome, la Commission était représentée par deux de ses Membres à la 13e Session qui se tint à Genève, du 14 octobre au 22 novembre 1958 (2).

C'est le plus souvent à M. Rey, Membre de la Commission, chargé des relations extérieures, qu'est attribuée cette mission ; ainsi note-t-on, par exemple, sa présence en qualité d'observateur à la 15e session des *Parties Contractantes* qui se tint à Tokyo en 1959 (3)... à la 19e et à la 20e sessions qui se tinrent à Genève du 13 novembre au 9 décembre 1961 (4), et du 23 octobre au 16 novembre 1962 (5), et notamment à la réunion des ministres qui eut lieu pendant la 19e session, du 27 au 30 novembre 1961 (6).

C'est encore en qualité d'observateur de la Communauté que M. Rey assistait à la première réunion du Conseil ministériel de l'O.C.D.E. (7).

Si l'observateur n'est pas un Membre de la Commission, l'on choisit alors un haut fonctionnaire de l'Administration qui gravite autour de la Commission pour remplir cette mission. C'est ainsi que l'accord de coopération intervenu sous la forme d'un échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le

---

(1) Cette attitude est conforme à l'article 116, alinéa 2, qui, nous l'avons vu, fait obligation aux Etats membres de se consulter pendant la période de transition, en vue de concerter leur action et d'adopter, autant que possible, une attitude uniforme. La procédure suivie par le Conseil comporte en général deux stades : une coordination préalable s'effectue au siège même du Conseil, entre les délégations nationales et avec la participation des représentants des Commissions. La coordination se poursuit sur place, dans les mêmes conditions, au cours des travaux de l'organisation internationale, chaque fois que l'évolution l'exige. Par la coordination préalable, se dégage dans ses grandes lignes l'orientation des Six et se précisent les problèmes sur lesquels un point de vue commun est nécessaire et ceux sur lesquels une simple attitude coordonnée ou harmonisée est suffisante. La coordination sur place permet de mettre au point la tactique des délégations suivant l'évolution des travaux, de compléter les orientations dégagées lors des travaux préalables et de rechercher, cas par cas l'attitude à prendre vis-à-vis de situations nouvelles. (Cf. *Relations des Conseils des Communautés Européennes*, Recueil d'Actes, Secrétariat des Conseils des Communautés Européennes.)

(2) Cf. *Deuxième rapport général sur l'activité de la Communauté*, 1959, pp. 36 et 37.

(3) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 4, octobre 1959, p. 25.

(4) *Ibid.*, N° 1, janvier 1962, p. 38, et *Cinquième rapport général d'activité*, p. 251.

(5) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 1, janvier 1963, p. 30.

(6) *Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Cmmerce ;* compte rendu des débats de la réunion des ministres du 27 novembre 1961, Genève, 1962, notamment p. 79 et 203, avec les interventions de M. Rey.

(7) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 2, janvier 1962, p. 41.

Président de la Commission Centrale de Navigation pour le Rhin prévoit expressément que l'observateur de la Commission près de la Commission Centrale de navigation sera le Directeur Général des Transports (1). Il a également été convenu sur la base d'un échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur Général de la F.A.O. que ce serait la Direction Générale de l'Agriculture de la Commission de la C.E.E. qui représenterait la Communauté près de la F.A.O. (2)...

Tous ces exemples témoignent du rôle que la C.E.E. entend faire jouer à ses observateurs. Ceux-ci ont en effet pour mission, non seulement une fonction de représentation, mais encore de participation ; ils apportent à l'organisation d'accueil le point de vue et les connaissances techniques de l'organisation représentée. Ainsi s'expliquent les compétences dont ils sont dotés.

B. — La compétence des observateurs ou la mise en œuvre du droit de parole.

L'observateur n'est pas un personnage passif. Il représente « activement », ainsi que nous l'avons remarqué, l'organisation dont il émane ; c'est-à-dire qu'il utilise effectivement le droit de parole dont il dispose. Nous évoquerons l'attitude significative à cet égard des observateurs de la C.E.E. aux diverses sessions des *Parties Contractantes* du G.A.T.T.

Les observateurs de la C.E.E., lors des diverses sessions des *Parties Contractantes,* n'ont pas ménagé leurs efforts pour tenter de dissiper les inquiétudes que ne manque pas de susciter chez les pays tiers la mise en application progressive du Marché Commun.

La C.E.E. ne pouvait trouver meilleurs défenseurs près des *Parties Contractantes ;* il eût été en tout cas très difficile d'utiliser un moyen plus efficace pour faire connaître le point de vue de la C.E.E. pour prendre connaissance de celui des Etats membres du G.A.T.T., enfin pour apporter une contribution plus importante aux travaux de cette dernière organisation.

Dès la 13e Session des *Parties Contractantes* qui se déroula à Genève du 14 octobre au 25 novembre 1958, les observateurs de la C.E.E. s'efforcèrent de souligner le caractère ouvert de la C.E.E. que d'aucuns accusaient au contraire d'avoir un caractère autarcique. Ils déclarèrent que la Commission était pleinement consciente de ses responsabilités vis-à-vis des pays tiers dans le domaine du commerce international et cherchèrent à en donner une preuve immédiate à l'égard des *Parties Contractantes.*

Ils acceptèrent donc de prendre connaissance des préoccupations de leurs partenaires du G.A.T.T., même lorsque ces derniers ne pouvaient présenter des cas concrets de dommages. De manière générale, ils marquèrent la volonté de la C.E.E. de poursuivre une

(1) *J.O. des Communautés Européennes,* N° 53, p. 1027/61.
(2) Echange de lettres en date du 21 décembre 1962. Non publié.

étude objective des problèmes que pose au pays tiers la mise en application du Traité de Rome. Cette plus grande connaissance des difficultés rencontrées par les partenaires du G.A.T.T. présentait d'ailleurs l'avantage de permettre à la C.E.E. d'en tenir compte dans toute la mesure du possible dans l'élaboration de sa politique commerciale commune.

Enfin, les observateurs de la C.E.E. manifestèrent la volonté de leur organisation de contribuer à l'œuvre du G.A.T.T. Ils firent savoir que la Communauté, d'une part, était disposée à participer à une confrontation des politiques agricoles nationales, afin de jeter les bases d'un « code de bonne conduite » dans le domaine de l'agriculture, d'autre part, qu'elle était prête à entreprendre des négociations avec les autres parties contractantes en vue d'un désarmement tarifaire multilatéral (1).

Lors de la 14e session, à l'issue d'un débat sur la question des informations que la Communauté fournirait à l'avenir sur la mise en œuvre du Traité, les observateurs de la Communauté proposèrent de leur propre gré, indépendamment de toute obligation juridique, de fournir des informations sur divers aspects du fonctionnement de la Communauté et sur certains développements intéressant l'économie des Six.

Fidèles à leurs promesses, les observateurs de la C.E.E. firent, à l'occasion de la session suivante (15e session), un exposé d'ensemble sur l'activité et les réalisations du Marché Commun depuis le début de 1959 (2).

Depuis, il en va ainsi à chaque session (3), et chaque rapport des observateurs de la C.E.E. apparaît comme un témoignage de coopération internationale de la C.E.E.... coopération cependant intéressée, car la C.E.E. y gagne toujours un peu plus de compréhension de la part des *Parties Contractantes* ! Mais n'est-ce pas parce qu'ils s'adressent à des organes dotés d'un pouvoir de décision, que les observateurs peuvent espérer voir leurs interventions porter des fruits ?

C. — La nature de l'organe qualifié pour agréer les observateurs de la C.E.E.

Dans tous les cas où la C.E.E. a jusqu'à présent dépêché des observateurs près d'autres organisations internationales, ceux-ci ont représenté la Communauté auprès du ou des organes délibérants de l'organisation d'accueil, c'est-à-dire auprès des organes exerçant la compétence reconnue à l'organisation.

---

(1) Cf. Sur tous ces points : *Deuxième rapport général sur l'activité de la Communauté*, 1959, pp. 37 et 38.

(2) Cf. *Troisième rapport général sur l'activité de la Communauté*, 1960, pp. 262 et 263.

(3) Voir par exemple : *Bulletin de la C.E.E.*, N° 4, mai 1960, p. 25. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 1, janvier 1962, p. 38.

Ces observateurs ont ainsi été agréés :

— auprès de la Conférence générale des Membres de l'O.I.T. et du Conseil d'Administration de l'Organisation ;

— auprès de la Conférence des Etats membres de la F.A.O. et du Conseil de l'organisation (1) ;

— auprès de la Conférence des Etats membres de l'U.N.E.S.C.O. (2) ;

— auprès de l'Assemblée des Etats membres de la Commission Economique pour l'Amérique Latine (C.E.P.A.L. : Commission régionale des Nations Unies) (3) ;

— auprès des *Parties Contractantes* à l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce ;

— auprès du Conseil des Ministres de l'O.E.C.E. (4), puis

— auprès du Conseil des Ministres de l'O.C.D.E. (5) ;

— auprès du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (6);

— auprès de la Commission Centrale de la Navigation pour le Rhin (7) ;

— auprès du Conseil du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (C.I.M.E.) (8).

Cette énumération suffit à justifier que ne peut envoyer des observateurs qui veut. Une organisation internationale ne saurait en effet s'immiscer à un niveau si élevé d'une autre organisation internationale sans y avoir été préalablement invitée en vertu de la Charte constitutive de l'organisation d'accueil, d'un accord préalable ou dans le cadre d'une coopération pratique.

D. — L' « AGRÉATION » OU LES CONDITIONS DE L'AGRÉMENT DES OBSERVATEURS DE LA C.E.E.

Celle-ci peut être fixée de trois manières :

— Ou bien le statut, c'est-à-dire l'acte constitutif de l'Organisation d'accueil, a lui-même prévu la participation de représentants de la C.E.E. à ses propres travaux. C'est le cas de la Conven-

---

(1) Par exemple, à la 11e Conférence, du 4 au 24 novembre 1961 (*Bulletin de la C.E.E.*, N° 1, janvier 1962, p. 42) — ou à la 39e Session du Conseil de la F.A.O. qui a eu lieu à Rome du 15 au 26 octobre 1962 (*Bulletin de la C.E.E.*, N° 12, décembre 1962, p. 23).

(2) Par exemple, à la Conférence de décembre 1962.

(3) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 6, juin 1962.

(4) Cf. *Troisième Rapport Général sur l'activité de la Communauté*, 1960, p. 266 ; *Quatrième Rapport Général sur l'activité de la Communauté*, 1961, p. 221.

(5) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 1, janvier 1962, p. 41.
Ibid., N° 2, février 1962, pp. 42-43.
Sixième Rapport Général, juin 1963, parag. 279.

(6) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 4, octobre 1959, pp. 28-29.
Troisième Rapport Général sur l'activité de la Communauté, 1960, p. 266.

(7) Cf. *J.O. des Communautés*, 1961, N° 53, p. 1027/61.

(8) Cf. Echange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur adjoint du C.I.M.E., en date du 3 juillet 1961 (non publié).

tion du 14 décembre 1960 instituant l'organisation de coopération et de développement économiques. Nous dirons alors que l'agrément des observateurs de la C.E.E. a un fondement statutaire.

— Ou bien un accord formel (1) est intervenu entre la C.E.E. et une autre organisation, tendant à régler les modalités de leur collaboration. C'est le cas notamment de cinq organisations qui ont passé un accord avec la C.E.E., d'une part, le Conseil de l'Europe, la Commission Centrale de Navigation pour le Rhin, le Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes (C.I.M.E.) et la F.A.O., d'autre part, l'Organisation Internationale du Travail qui a conclu un accord de liaison avec la C.E.E., dont les termes sont suffisamment larges pour servir de fondement à l'agrément d'observateurs de la C.E.E. près des organes délibérants de l'Organisation Internationale du Travail. Nous dirons alors que l'agrément des observateurs de la C.E.E. a un fondement conventionnel.

— Ou bien l'organisation d'accueil, de sa propre initiative, invite des représentants de la C.E.E. à participer à ses travaux à titre d'observateurs. C'est le cas de l'U.N.E.S.C.O., de la Commission Economique pour l'Amérique Latine (C.E.P.A.L.) et surtout des *Parties Contractantes* du G.A.T.T. qui invitent la C.E.E. à chacune de leurs sessions. Nous dirons alors que l'agrément des observateurs de la C.E.E. a un fondement empirique, même si cette formule empirique peut être assimilée, en certains cas, à un accord informel ou « lato sensu » (2).

Reprenons chacune de ces hypothèses.

1. *Le fondement statutaire.*

Il est significatif que la Convention instituant l'O.C.D.E. ait elle-même prévu que d'autres organisations européennes puissent participer à ses propres travaux; les dispositions relatives à ce problème témoignent du rôle de coordination en matière économique qu'entend jouer cette organisation en Europe Occidentale.

De manière générale, l'O.C.D.E. a compétence pour conclure des accords avec d'autres organisations internationales en vue d'atteindre ses objectifs (article 5c), elle pourrait donc, sur la base de ce texte, conclure un accord de représentation réciproque avec une autre organisation internationale ou encore un accord consacrant son acceptation unilatérale de recevoir des observateurs d'une autre organisation internationale. Mais des dispositions spéciales régissent ses relations avec les Communautés Européennes, elles sont contenues dans un article 13 qui renvoie au protocole additionnel N° 1 à la Convention (3).

---

(1) Voir *infra*, chap. III, section I.

(2) Voir *infra*, chap. III, section II.

(3) En voici le libellé :

Art. 13. — « La représentation dans l'Organisation des Communautés Européennes instituées par les Traités de Paris et de Rome en date de

Sans préjuger l'accord qui peut intervenir entre l'O.C.D.E. et la C.E.E., conformément aux dispositions du Traité de Rome (article 231), les textes précédents ouvrent largement les portes de l'O.C.D.E. à la Commission de la C.E.E., puisque cette dernière peut participer « aux travaux » de l'O.C.D.E., sans restriction aucune. C'est donc que la Commission peut siéger au sein du Conseil des Ministres de l'O.C.D.E. à titre d'observateur.

On sait que c'est ainsi que les textes ont été interprétés puisque la Commission s'est fait représenter par un observateur au Conseil ministériel de l'O.C.D.E.

2. *Le fondement conventionnel.*

L'agrément d'observateurs de la C.E.E. par le Conseil de l'Europe, ainsi que par la Commission Centrale de Navigation pour le Rhin, le Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes (C.I.M.E.) et la F.A.O. d'une part, et par l'O.I.T. d'autre part, trouve son fondement dans un accord formel. Cependant, l'examen des relations de la C.E.E. avec les quatre premières organisations doit être dissocié de celui des relations de la C.E.E. avec l'O.I.T.

a) *L'agrément d'observateurs de la C.E.E. par le Conseil de l'Europe ainsi que par la Commission Centrale de Navigation pour le Rhin, le Comité Intergouvernemental pour les Migrations Européennes (C.I.M.E.) et la F.A.O.*

Ces relations paradiplomatiques sont fondées sur un accord bilatéral intervenu sous forme d'échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (1), d'un échange de lettres entre le Président

---

18 avril 1951 et 25 mars 1957 est définie dans un protocole additionnel N° 1 à la présente Convention. »

— Protocole additionnel : « Les signataires de la Convention relative à l'organisation de Coopération et de Développement Economiques sont convenus de ce qui suit :

1. — La représentation dans l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, des Communautés Européennes instituées par les Traités de Paris et de Rome en date des 18 avril 1951 et 25 mars 1957, sera réglée conformément aux dispositions institutionnelles de ces Traités.

2. — Les Commissions de la Communauté Economique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique ainsi que la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, participeront aux travaux de cette organisation.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires soussignés dûment habilités, ont apposé leurs signatures au bas du présent Protocole.

Fait à Paris le quatorze décembre mil neuf cent soixante... » (Cf. O.C.D.E., Convention du 14 décembre 1960, Rapport du Comité préparatoire, Documents annexes, publié par l'O.E.C.E., Paris, décembre 1960.)

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 4, p. 28, 1959 ; *Troisième Rapport Général sur l'activté de la Communauté*, mai 1960, p. 267. Le texte de l'accord a été publié par le Conseil de l'Europe en janvier 1961, sous le titre d' « Arran-

de la Commission Centrale de Navigation pour le Rhin, en date du 6 juin 1961 (1), d'un échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur-adjoint du C.I.M.E., en date du 3 juillet 1961 (2) et d'un échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur Général de la F.A.O., en date du 11 décembre 1962 (3).

Comme dans le cas de l'O.C.D.E., il n'est question, d'après le contenu de ces lettres, que de l'envoi unilatéral d'observateurs de la C.E.E. auprès du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, auprès de la Commission Centrale de Navigation pour le Rhin, auprès du Conseil du C.I.M.E. et auprès des institutions de la F.A.O. (c'est-à-dire : la Conférence et le Conseil).

Les modalités de la participation des observateurs de la Commission auprès du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sont ainsi arrêtées : ces observateurs participent de plein droit aux discussions du Comité des Ministres ayant trait aux problèmes soulevés par le rapport général sur l'activité de la Communauté que la Commission a pour obligation de communiquer au Comité des Ministres.

En revanche, ces observateurs ne peuvent participer aux débats relatifs aux problèmes de caractère général que dans la mesure où ils sont susceptibles d'intéresser la Commission et surtout, dans la mesure où le Comité des Ministres a bien voulu les inviter à y participer.

La compétence quasi générale du Conseil de l'Europe exclut en effet qu'un observateur de la Commission participe à toutes les discussions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. L'objet strictement économique de la compétence de l'O.C.D.E. n'appelait pas les mêmes réserves. La participation de la Commission aux travaux du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a donc été réglée conformément à des exigences fonctionnelles.

Ce même critère a commandé l'envoi d'observateurs de la Commission de la C.E.E. près de la Commission Centrale de Navigation pour le Rhin. C'est en effet compte tenu de l'existence de « problèmes d'intérêt commun » que les deux institutions ont décidé la participation d'un observateur de la Commission de la C.E.E. « aux travaux des sessions de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin ». Cet observateur doit être le Directeur Général des Transports, à la Commission de la C.E.E. Le choix de ce haut fonctionnaire, doté d'attributions techniques en rapport direct avec les fonctions de la Commission Centrale de Navigation pour le Rhin, souligne le caractère fonctionnel de ces relations paradiplomatiques.

---

gement entre le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la Commission de la Communauté Economique Européenne ».

(1) *J.O. des Communautés Européennes*, N° 53, p. 1027/61.

(2) Non publié. Cf. Commission, Bruxelles.

(3) *Ibid.*

Enfin, ainsi qu'on peut le remarquer dans l'exposé des motifs retenu par l'échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur-adjoint du C.I.M.E., c'est « dans le but de faciliter la solution des problèmes que pose l'organisation de l'émigration des pays de la Communauté vers les pays d'immigration d'Outre-mer » qu'un représentation de la Communauté Economique Européenne pourra être invité en qualité d'observateur aux réunions du Conseil ». La même constatation pourrait être faite à propos des relations avec la F.A.O.

b) *l'agrément d'observateurs de la C.E.E. par l'O.I.T.*

S'il existe bien à la base des relations de la C.E.E. avec l'O.I.T. un important accord conclu de la façon la plus formelle par les deux organisations, cet accord ne prévoit pas expressément l'agrément d'observateurs de la C.E.E. par l'O.I.T. Cet accord se distingue donc sur ce point, des trois précédents accords dont nous venons de faire état.

Une interprétation extensive de certaines dispositions (parag. 1, 4 et 5) de l'accord de liaison intervenu entre la C.E.E. et l'O.I.T. le 7 juillet 1958 (1) permet cependant de justifier l'agrément d'observateurs de la C.E.E. auprès des organes délibérants de l'O.I.T.

Les dispositions du paragraphe 1 de l'accord prévoient des consultations régulières sur des questions d'intérêt commun. L'agrément d'observateurs de la C.E.E. auprès de l'O.I.T. ne pourrait-il donner lieu à ce genre de consultations ? On voit qu'il y a là pour l'O.I.T. un moyen de justifier l'invitation d'observateurs de la C.E.E.

Quant aux dispositions des paragraphes 4 et 5, elles sont apparemment conçues pour servir de base à l'échange d'agents ou de missions de liaison entre les deux organisations, mais les termes en sont suffisamment vagues pour autoriser une interprétation plus large ; ces deux paragraphes sont ainsi conçus :

— parag. 4 : Le « Conseil d'Administration du Bureau International du Travail pourra inviter un représentant de la Communauté Economique Européenne à des échanges de vues avec lui ou tout autre organe approprié de l'organisation.

— parag. 5 : La Commission de la Communauté Economique Européenne pourra inviter un représentant de l'Organisation Internationale du Travail à des échanges de vues avec elle ou tout autre organe approprié de la Communauté Economique Européenne dépendant d'elle. »

Le mot « échange de vues » fait plutôt penser à des discussions

(1) Cet accord a été rapporté dans de nombreux documents :
Cf. par exemple : *J.O. des Communautés Européennes,* 27 avril 1959, p. 524/9.
— *Annuaire Européen,* Vol. VII, p. 250.
— *Economie and Social Council,* Document E/3180.

au sein de groupes de travail, d'autre part, le fait que la Commission puisse accepter un représentant de l'O.I.T. pour ces mêmes échanges de vues implique que ceux-ci peuvent se dérouler à l'échelon de Comités ou de groupes de travail, ou, mieux encore, des Directions Générales des Bureaux de la Commission, car la Commission, ainsi que nous l'avons vu, n'admet pas d'observateurs à ses réunions.

Mais le paragraphe 5 de l'accord ne lie pas le Conseil d'Administration du B.I.T. qui « peut » toujours inviter un représentant de la Commission à participer à ses propres travaux ou à ceux de tout organe approprié de l'organisation, y compris donc de la Conférence Générale des membres. C'est dire que le Conseil d'Administration peut inviter un « observateur » au sens que nous avons donné à ce terme en commençant notre étude.

Il ne faudrait d'ailleurs pas pêcher par excès de formalisme sous prétexte de vouloir rattacher aux dispositions d'un texte la possibilité pour l'O.I.T. de recevoir des observateurs de la C.E.E.. Il semble préférable en l'occurence de considérer l'accord intervenu entre la C.E.E. et l'O.I.T. comme un accord de base, un cadre fondamental pouvant donner lieu à des initiatives multiples.

L'essentiel était au fond pour le B.I.T. de pouvoir justifier devant le Conseil d'administration les invitations qu'il adresserait à la C.E.E. Or, cette justification lui est donnée par l'accord de liaison C.E.E.-O.I.T. auquel le Conseil d'Administration a donné son approbation avant son entrée en vigueur (1).

Le Conseil d'Administration ne peut donc en fait qu'approuver toutes les invitations que la B.I.T. propose d'envoyer à la C.E.E., afin que celle-ci délègue des observateurs soit auprès du Conseil d'administration lui-même (2), soit près de la Conférence Générale des Membres (3).

---

(1) Voir Chapitre III, nos développements à ce sujet.

(2) Cf. art. 6 du Règlement du Conseil d'Administration. Bureau International du Travail, Genève, édition 1955. Cet article 6, relatif à la représentation des organisations internationales officielles est ainsi rédigé : « Les représentants des organisations internationales officielles qui ont été invitées par le Conseil d'Administration à se faire représenter à ses réunions, seront admis à assister aux réunions et pourront participer aux débats sans droit de vote. »

(3) Cf. L'art. 2, p. 3, alinéa b du Règlement de la Conférence Internationale du Travail (Bureau International du Travail, Genève, édition 1961) : « Les seules personnes autorisées à pénétrer dans la salle des séances de la Conférence, en dehors des délégués et conseillers, sont :

... les représentants des organisations internationales officielles qui ont été invitées par la Conférence ou le Conseil d'Administration à se faire représenter à la Conférence. »

Cf. l'art. 14, parag. 9 du même règlement :

« Les représentants des organisations internationales officielles qui ont été invitées à se faire représenter à la Conférence pourront participer sans droit de vote aux débats. »

Cf. l'art. 56, parg. 7 :

« Les représentants des organisations internationales officielles qui ont été invitées à se faire représenter à la Conférence pourront assister aux

3. *Le fondement empirique.*

Aucun accord formel n'est au contraire intervenu entre la C.E.E. d'une part, et, l'U.N.E.S.C.O., la C.E.P.A.L. ou le G.A.T.T., d'autre part. Cependant, la nécessité pour ces organisations de traiter de problèmes d'intérêt commun a eu raison de l'absence d'accord formel ou, parfois même, en a montré la nécessité. Des impératifs fonctionnels, notamment dans le cas des relations avec le G.A.T.T., ont alors décidé de la participation d'observateurs de la C.E.E. aux travaux de leurs organes délibérants.

C'est sur la base d'un simple échange de correspondance entre le Président du Groupe des Relations extérieures de la Commission de la C.E.E. et le Secrétaire Exécutif de l'U.N.E.S.C.O. (1), que s'effectue encore actuellement l'envoi d'observateurs de la C.E.E. près de la Conférence de l'U.N.E.S.C.O. Cependant, les deux organisations considèrent cet arrangement purement pratique et officieux comme un palliatif, et envisagent désormais d'établir des relations plus officielles sur la base d'un accord formel conclu sous la forme d'un véritable échange de lettres. Un projet d'accord par échange de lettres fait actuellement l'objet d'une mise au point par les services compétents de la Commission et du Secrétariat de l'U.N.E.S.C.O. (2). L'initiative est venue du Président de la Commission de la C.E.E. qui, par une lettre adressée au Secrétaire exécutif de l'U.N.E.S.C.O., a exprimé le désir de régulariser les liaisons entre les deux institutions par un échange de lettres. Le Secrétaire Exécutif de l'U.N.E.S.C.O. a répondu par lettre du 6 juin 1962 pour préciser les procédures qu'il devait engager auprès du Conseil exécutif de l'U.N.E.S.C.O. avant de donner une réponse définitive. Le Conseil exécutif de l'U.N.E.S.C.O., lors de sa 63e Session en octobre 1962, a marqué son accord sur l'établissement des relations avec la Commission de la C.E.E. et a autorisé le Directeur Général de l'U.N.E.

---

séances des Commissions et pourront participer sans droit de vote aux débats. »

— On remarquera que l'invitation faite à la C.E.E. d'envoyer des observateurs (appelés représentants par l'O.I.T.) entraîne pour ceux-ci, le bénéfice de toutes les dispositions des règlements du Conseil d'Administration et de la Conférence relatives aux droits des représentants des organisations internationales au sein de ces organes délibérants. Les observateurs de la C.E.E. ont donc le droit d'assister aux réunions et le droit de participer aux débats du Conseil d'Administration et de la Conférence générale.

On comprend, dans ces conditions, que le B.I.T. ait entendu pouvoir justifier ces invitations par un accord dûment approuvé par le Conseil d'Administration. Ce dernier ne manifeste d'ailleurs aucune réticence pour approuver toutes les invitations proposées par le B.I.T.

(1) Il s'agit essentiellement d'un échange de correspondance libre et spontané entre M. Rey, président du Groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E., et M. Naraimhan, secrétaire exécutif de l'U.N.E.S.C.O. Les principales lettres sont en date du 24 janvier 1959 et du 27 février 1959.

(2) Cf. *Sixième Rapport Général,* juin 1965, parag. 302.

S.C.O. à procéder aux négociations et à préparer un projet de réponse définitive qui serait adopté lors d'une prochaine Session.

C'est sur une base un peu analogue que la C.E.P.A.L. entreprit intitialement d'inviter des observateurs de la C.E.E. à ses différentes sessions. Seulement, au lieu de découler d'un échange de correspondance, l'arrangement pratique entre les deux institutions avait pour base un accord verbal intervenu entre la Commission de la C.E.E. et le Directeur principal de la C.E.P.A.L., M. Prebisch, lorsque ce dernier se rendit en visite au Siège de la Commission de la C.E.E. à Bruxelles, en juillet 1958. Cet arrangement pratique a aujourd'hui fait place à un système plus officiel qui a son originalité. Le Secrétaire exécutif de la C.E.P.A.L. ayant procédé à la consultation de tous les Etats membres pour connaître leur avis à propos de l'agrément d'observateurs de la C.E.E. près de la Commission, et, aucune opposition ne s'étant manifestée, les Etats membres de la Commission, lors de la Session de mai 1959 à Panama City, ont confirmé par un vote leur acceptation de voir inviter des observateurs de la C.E.E., lors de chacune des Sessions.

Quant aux *Parties Contractantes* à l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce, leur décision d'accueillir des observateurs de la C.E.E. à leurs sessions était impliquée par leur attitude à l'égard de la C.E.E.

L'agrément d'observateurs de la Commission de la C.E.E. auprès de la G.A.T.T. résulte en fait d'une acceptation implicite des *Parties Contractantes* de considérer la Commission comme un porte-parole des Six Etats membres, ces derniers demeurant, ainsi que nous l'avons déjà dit, les seuls susceptibles d'engager la C.E.E. de façon définitive, par usage de leur droit de vote.

Cette attitude des *Parties Contractantes* à l'égard de la Commission était commandée par leur acceptation d'envisager les territoires des Six Etats membres comme un seul territoire douanier conformemént à l'article XXIV de l'Accord Général et par leur décision de confier à la Communauté le soin de recourir à des consultations multilatérales avec les parties contractantes qui estimeraient être lésées du fait de certaines mesures adoptées par la Communauté (1).

Conclusion.

Le tableau que nous venons de dresser des relations entretenues par la C.E.E. avec les autres organisations internationales, par le biais d'observateurs agréés auprès des organes compétents de

---

(1) Cf. *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ; Instruments de base et documents divers,* supplément n° 7. Genève, février 1959, pp. 72 à 75.

— Cette façon de procéder a d'ailleurs recueilli l'agrément de la Commission et du Conseil de la C.E.E.

Cf. Documents 1/822 et addendum 1.

celles-ci, situe parfaitement la C.E.E. au sein des relations entre organisations internationales.

Ces relations de la C.E.E. répondent en effet à des impératifs géographiques dont témoignent les relations avec le Conseil de l'Europe, l'O.C.D.E., et à des impératifs fonctionnels dont témoignent également les relations avec l'O.C.D.E., le G.A.T.T., l'O.I.T., la F.A.O., la C.C.N.R. et le C.IM.E.

Enfin, le caractère unilatéral de leur expression, c'est-à-dire le fait que ces relations soient dirigées de la C.E.E. vers les autres organisations internationales, et non pas l'inverse, répond, outre les mêmes exigences géographique et fonctionnelle, à un impératif institutionnel sur lequel nous avons déjà mis l'accent. Le caractère supranational de la C.E.E. se combine, d'une part, avec le caractère fonctionnel de ses compétences, d'autre part, avec sa composition géographique pour donner une telle orientation à ses relations avec les autres organisations internationales.

Le caractère inter-étatique, la compétence souvent générale et la composition élargie de nombreuses organisations internationales avec lesqueles la C.E.E. entre en communication se prêtent au contraire beaucoup plus à l'accueil d'observateurs.

Mais il ne s'agit pas d'une règle et il serait préférable de parler de l'aptitude de ces organisations à recevoir des observateurs. Nous verrons en effet que certaines de ces organisations n'entendent pas ouvrir leurs portes à des observateurs susceptibles d'influencer leurs débats et préfèrent entrer en communication avec d'autres organisations par l'intermédiaire de simples agents de liaison, ces derniers ayant vocation à une tâche moins importante.

Section II

Les agents de liaison

Ainsi que nous venons de le souligner, les agents de liaison qui représentent leur organisation auprès des organes administratifs purement techniques d'une autre organisation peuvent se voir confier des missions qui dépassent leurs attributions ordinaires. Nous examinerons donc successivement comment les agents de liaison agissent en qualité d' « observateurs officieux » puis comment ils exercent leurs fonctions.

(1) Ce qui est le cas lors des Sessions de la C.E.A.E.O. (Commission Economique pour l'Asie et l'Extrême-Orient).

I. — Les agents de liaison : « observateurs officieux »

L'examen de la pratique des relations paradiplomatiques de la C.E.E. avec les autres organisations internationales fournit de nombreux exemples de l'utilisation d'agents de liaison comme observateurs officieux de la C.E.E. près des organes délibérants d'autres organisations internationales.

Mais, alors que les observateurs participent de plein droit aux discussions des organes délibérants auprès desquels ils sont agréés à titre officiel, les agents de liaison assistent passivement à ces discussions ou bien n'interviennent que dans la mesure exceptionnelle (1) où ils sont sollicités à cet effet par l'organe délibérant auprès duquel ils sont agréés à titre purement officieux. Le seul point commun entre les observateurs et les agents de liaison agissant au titre d'observateurs officieux tient donc à l'organe auprès duquel ils sont agréés.

L'examen des relations de la C.E.E. avec certaines Commissions régionales des Nations Unies et plus particulièrement avec la Commission Economique pour l'Europe (E.C.E.) nous permettra d'ailleurs de dégager les principales caractéristiques de ces « observateurs officieux » et d'établir toutes comparaisons utiles avec les « observateurs » au sens que nous avons donné à ce terme.

A. — La situation des agents de liaison, « observateurs officieux », par rapport a la Communauté.

Bien qu'ils soient souvent d'un rang élevé dans la hiérarchie des fonctionnaires de l'Administration de la Communauté Economique Européenne, « les observateurs officieux » de la C.E.E. ne sont jamais des Membres de la Commission ; la pratique semble constante à cet égard.

Assistaient, par exemple, à la 17e session de l'E.C.E. tenue à Genève du 21 avril au 11 mai 1962 : deux représentants de la Commission de la C.E.E., MM. Gianfranchi et Bolasco, tous deux chef de division à la Direction Générale des relations extérieures ; la Haute Autorité étant représentée, quant à elle, par un « représentant résident » à Genève, M. H.A. Mendell (1).

B. — La situation des agents de liaison « observateurs officieux », par rapport a l'organisation d'accueil.

« Les observateurs officieux » n'ont pas droit de parole : ils assistent en effet aux réunions mais ils n'y participent pas.

La place qu'ils occupent est d'ailleurs significative : ils ne prennent pas place parmi les participants à la réunion, mais parmi

---

(1) *Rapport annuel au Conseil Economique et Social.* Document E — 3584 E/E.C.E. 464 — Annexe I, p. 88.

les « distinguished visitors » (1) autorisés à y assister : Confédérations Nationales de Syndicats, groupements privés internationaux ou tout autre organisation non gouvernementale invitée. Des places leur sont réservées à cet effet par l'organisation d'accueil, et une documentation relative à l'ordre du jour leur est distribuée.

L'assistance aux réunions d'une organisation internationale dans de telles conditions peut paraître dénuée de tout intérêt ! Pourtant, il n'en est rien. Les organisations tierces y attachent au contraire beaucoup d'importance, car c'est pour elles une excellente occasion de se situer par rapport aux autres organisations internationales, de se poser en tant qu'entités distinctes de leurs Etats membres, et surtout un excellent moyen de connaître le point de vue officiel de l'organisation d'accueil, car de ces réunions auxquelles les « observateurs officieux » peuvent assister se dégage l'expression la plus officielle de la volonté de l'organisation invitante.

On comprend, dans ces conditions, l'empressement que met la C.E.E. pour se faire inviter aux sessions plénières des différentes Commissions régionales des Nations Unies, et son empressement, une fois cette invitation acquise, à y envoyer des observateurs officieux, lorsque l'envoi d'observateurs officiels lui est interdit (2). Aussi la Commission a-t-elle assisté de façon assidue, par l'intermédiaire d' « observateurs officieux » à toutes les sessions de l'E.C.E. depuis 1959 (3). Elle assiste dans les mêmes conditions aux sessions de la Commission Economique pour l'Afrique (C.E.A.) (4), et à celles de la Commission Economique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (C.E.A.E.O.) (5).

Toujours dans les mêmes conditions, deux « observateurs officieux » de la Commission de la C.E.E. ont assisté aux sessions du Conseil Economique et Social des Nations Unies (E.C.O.S.O.C.), notamment à la 32e session et qui se tint à Genève du 4 juillet au 4 août 1961 (6), ainsi qu'à la 34e session qui eut lieu également à Genève du 3 juillet au 3 août 1962 (7).

---

(1) Cette expression est celle retenue par le Secrétaire Exécutif de l'E.C.E. dans une lettre adressée au Président du groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E. le 20 février 1961. *Commission Economique pour l'Europe*, Palais des Nations, Genève.

(2) La seule Commission régionale qui accepte actuellement de recevoir les observateurs officiels de la C.E.E. est la C.E.P.A.L. (voir *supra*).

(3) Cf. Le *Bulletin de la C.E.E.*, qui relate l'assistance de la C.E.E. à chacune de ces sessions, celui-ci parle cependant assez souvent d' « observateurs » alors qu'il s'agit en fait d' « observateurs officieux ». *Bulletin de la C.E.E.* : N° 2, 1959, p. 30 ; N° , 1961, p. 45 ; N° 7, 1961, p. 25...

(4) Cf. par exemple, *Bulletin de la C.E.E.* : N° 5, mai 1962, p. 24 ; N° 5, mai 1963, p. 16.

(5) Cf. par exemple, *Bulletin de la C.E.E.* : N° 5, mai 1962, p. 25 ; N° 5, mai 1963, p. 16.

(6) *Bulletin de la C.E.E.* : N° 9/10 septembre-octobre 1961, p. 55.

(7) *Bulletin de la C.E.E.* : N° 9/10 septembre 1962, p. 28.

C. — L' « AGRÉATION » OU LES CONDITIONS DE L'AGRÉMENT DES AGENTS DE LIAISON : « OBSERVATEURS OFFICIEUX ».

Enfin, ainsi que leur nom l'indique, les « observateurs officieux » ne sont invités par l'organisation d'accueil qu'à titre officieux. S'ils étaient en effet invités à titre officiel en vertu d'un accord formel conclu entre les deux organisations intéressées, ou à la suite d'une acceptation explicite de l'organe souverain de l'organisation d'accueil, il s'agirait alors de véritables observateurs à qui pourrait être accordé le droit de participer aux débats lors des sessions plénières des membres de l'organisation.

Or, il n'en est rien ; les « observateurs officieux » ne sont agréés auprès de l'organisation d'accueil qu'à la suite d'une invitation officieuse du Secrétariat de cette Organisation. L'organe délibérant de l'organisation, où sont représentés tous les Etats membres, peut les ignorer.

C'est d'ailleurs l'attitude de certains Etats membres de cet organe délibérant à l'égard de certaines organisations tierces qui commande une telle politique de la part de l'organisation d'accueil. C'est, par exemple, parce que les pays de l'Ouest n'acceptent pas de reconnaître la Commission Européenne du Danube (1948) ainsi que le COMECON, et parce que les pays de l'Est n'acceptent pas de reconnaître les Communautés Européennes, que des relations officielles n'existent pas entre l'E.C.E. et ces trois organisations. C'est encore parce que l'Allemagne de l'Ouest ainsi que les autres Etats occidentaux ne reconnaissent pas l'Allemagne de l'Est, membre du COMECON, que toute participation active est refusée à cette dernière organisation et, qu'en conséquence, la même attitude est observée à l'égard de la C.E.E.

La composition géopolitique d'une organisation retentit donc une fois de plus sur le mode d'établissement de ses relations avec les autres organisations internationales.

Il en résulte que le Conseil Economique et Social des Nations Unies ainsi que les Commissions régionales des Nations Unies qui en dépendent établissent leurs relations avec les autres organisations internationales dans la plus grande prudence, surtout lorsqu'il s'agit d'accueillir des « observateurs officieux » auprès de l'organe souverain de l'organisation, c'est-à-dire lors des séances plénières de celui-ci, on peut certes parler d'accords en certains cas, mais seulement d'accords informels ou accords « lato sensu » (1).

La lettre du Secrétaire Exécutif de l'E.C.E. au Président du groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E., en date du 30 septembre 1958, est significative à cet égard. Celui-ci écrivait : « A mon avis, la meilleure façon d'organiser cette coopération consisterait à adopter la même procédure que nous avons suivie avec la Haute Autorité de la C.E.C.A. et avec — depuis bien

(1) Voir *infra*, chapitre III, section II.

des années — le Secrétariat de l'O.E.C.E. Selon cette procédure, aucun accord formel de coopération ne serait nécessaire entre nos deux organisations, ni entre votre Commission et le Secrétariat de la C.E.E. (1) au lieu de cela une *collaboration pratique* pourrait être instituée entre nos deux Secrétariats... » (2).

Les « observateurs officieux » sont en conséquence les invités officieux des Secrétariats des Commissions Régionales des Nations Unies (3) (sauf l'exception de la C.E.P.A.L.).

C'est ce que souligne également le rapport annuel du Secrétaire Exécutif de l'E.C.E. au Conseil Economique et Social des Nations Unies (E.C.O.S.O.C.), rapport qui couvre la période du 30 avril 1961 au 11 mai 1962 (4). La phrase suivante figure en effet dans le compte rendu des séances : « Le Secrétaire Exécutif a informé les participants que des fonctionnaires d'un certain nombre d'organisations intergouvernementales, avec lesquelles le Secrétariat de la C.E.E. (E.C.E.) entretient officieusement des relations de travail, suivaient les débats de la session sur l'invitation du Secrétariat de la C.E.E. (E.C.E.). Il a précisé qu'il s'agissait de membres du Secrétariat des organisations suivantes : Communautés, Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (C.A.E.M. ou COMECON), Organisation de Coopération et de développement économiques et Association Européenne le libre échange. »

Doit-on envisager ces relations de manière statique, ou peut-on espérer qu'elles revêtiront une forme plus officielle dans un avenir assez proche, c'est-à-dire que ces « observateurs officieux » laisseront un jour leur place à de véritables observateurs admis à représenter officiellement leur organisation ?

Avant de répondre à cette question, du moins en ce qui concerne l'E.C.E., il faut, semble-t-il, tenir compte de deux faits intervenus lors de la 17e session de cette dernière Commission régionale. L'un, apparemment très anodin, relatif à la publication des noms des organisations ayant suivi la session, l'autre qui pourrait avoir des suites importantes mais qui ne manquera pas de susciter des controverses, et c'est le vote d'une résolution relative « aux relations qu'entretient l'E.C.E. avec les organisations européennes intergouvernementales de coopération économique qui ne sont pas rattachées aux Nations Unies », la résolution N° 10 (XVII).

Le premier fait sur lequel il faut attirer l'attention est que,

---

(1) C'est-à-dire la Commission Economique pour l'Europe (E.C.E.).

(2) Commission Economique pour l'Europe (E.C.E.), Palais des Nations, Genève.

(3) Voir, par exemple, *Bulletin de la C.E.E.*, N° 2, 1960, p. 26. M. Philippe de Seynes, sous-secrétaire aux Affaires Economiques et Sociales du Secrétariat Général de l'O.N.U., écrivait, dans une lettre en date du 28 novembre 1958, à M. Rey, président du Groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E. : « Il appartiendrait alors au Secrétaire Exécutif de la Commission intéressée de vous adresser une invitation. La pratique actuelle repose sur un certain pouvoir discrétionnaire reconnu en la matière au Secrétaire Exécutif ». (Lettre non publiée : cf. *Commission*, Bruxelles).

(4) Cf. Document E. 3584 — E.C.E. 464, parag. 413, p. 57.

pour la première fois, les noms « des représentants des Secrétariats des organisations intergouvernementales qui ont assisté aux travaux de la 17e Session sur l'invitation du Secrétariat » ont figuré à la fin de la liste des représentants qui ont assisté à cette 17e session de l'E.C.E. (1). Figuraient ainsi, dans l'ordre, les noms des représentants des Etats membres de l'E.C.E., les noms des gouvernements ayant participé aux travaux en vertu du paragraphe 11 de la Convention (c'est-à-dire à titre consultatif), les noms des représentants des Institutions Spécialisées, les noms des représentants des organisations non gouvernementales, enfin, les noms des représentants des organisations intergouvernementales ayant assisté aux travaux de la session sur invitation du Secrétariat : C.A.E.M. (ou COMECON), C.E.C.A., C.E.E., A.E.L.E. et O.C.D.E. Ces dernières étaient donc reléguées au dernier rang, mais le fait même qu'elles aient été mentionnées dans un document officiel des Nations Unies constitue, selon nous, un premier pas vers l'officialisation des relations de l'E.C.E. avec les organisations précitées et notamment avec la C.E.E.

C'est d'ailleurs un nouveau pas en ce sens que l'E.C.E. semble avoir été invitée à franchir par la résolution N° 10 (XVII) adoptée lors de la 27e séance de la 17e session le 11 mai 1962 (2). Cette résolution est ainsi libellée :

« La Commission Economique pour l'Europe, CONSIDERANT que les membres de la Commission ont exprimé le souhait de voir préciser les rapports qu'entretiennent avec la C.E.E. (E.C.E.) diverses organisations européennes intergouvernementales de coopération économique qui ne sont pas rattachées aux Nations Unies, PRIE le Secrétaire Exécutif de consulter les gouvernements des pays membres et de soumettre à l'examen de la Commission, à sa prochaine session, un document reproduisant les vues des gouvernements des pays membres sur cette question et formulant le cas échéant, des suggestions sur les procédures que l'on pourrait appliquer pour établir avec ces organisations des contacts appropriés. »

Malheureusement, les Etats membres de l'E.C.E. ne donnent pas tous la même signification à cette résolution ! Il n'est pour s'en convaincre que de se reporter aux explications de vote qui suivirent son adoption à l'unanimité, elles permettent d'ailleurs de comprendre comment un tel résultat pût être obtenu.

Le représentant de la France, parlant au nom des auteurs de cette résolution (essentiellement les pays de l'ouest dont les Six Etats membres de la C.E.E.), expliqua qu'ils avaient voté ce texte étant entendu que l'étude demandée au Secrétaire Exécutif sur les relations de la Commission avec les différentes organisations intergouvernementales d'Europe qui s'occupent de coopération économique devait porter sur l'O.C.D.E., la C.E.E., l'A.E.L.E., et le C.A.E.M. (ou COMECON) et que l'adoption de la résolution ne signi

(1) Document E. 3584 E/E.C.E. 464, Annexe I, p. 88.
(2) Document E. 3584 E/E.C.E. 464, p. 63.

fiait nullement une approbation à l'avance des contacts entre ces organisations et la Commission.

Le représentant de l'U.R.S.S., parlant au nom des délégations des pays de l'Est, déclara au contraire que ces délégations avaient voté la résolution, étant entendu qu'elle impliquait pour la Commission l'établissement de contacts avec l'O.C.D.E. et le C.A.E.M. ! (1)

Il semble donc qu'un optimisme mesuré soit plus de circonstance quant à l'évolution des relations paradiplomatiques entre l'E.C.E. et la C.E.E. (2). Il ne faut pas en effet oublier qu'aux termes de la résolution précitée, les Etats membres de la Commission doivent être consultés sur l'orientation à donner à ces relations et que c'est à eux, réunis en session plénière, qu'appartiendra la décision finale. Le fait que la C.E.E. n'accepte pas d'observateurs d'autres organisations internationales aux réunions de ses organes délibérants sera d'ailleurs certainement apprécié comme un obstacle à l'officialisation de ses relations avec l'E.C.E. La possibilité d'échanges réciproques d'agents ou de missions de liaison agissant comme tels, entre la C.E.E. et les autres organisations internationales ne soulève en revanche aucun problème à cet égard.

II. — Les agents de liaison dans l'exercice de leurs fonctions

Nous avons présenté les agents de liaison au seuil de cette étude sur les relations instituant une communication entre la C.E.E. et les autres organisations internationales, comme « des fonctionnaires d'un rang inférieur à celui des observateurs, le plus souvent techniciens, et ayant pour mission de représenter l'organisation dont ils émanent près d'organes de caractère administratif ou technique où l'on ne procède généralement à aucun vote, mais seulement à l'élaboration et à la discussion d'études et de propositions ». Nous reprendrons ces différents points et chercherons, pour terminer, comment il est décidé de l'envoi de ces agents.

A. — La situation des agents de liaison par rapport a la Communauté.

Les agents de liaison sont le plus souvent des fonctionnaires appartenant aux différents services techniques ou spécialisés de l'organisation qu'ils représentent à titre occasionnel auprès d'orga-

(1) Cf. Document E/3584 - E/E.C.E. 464, parag. 414, pp. 57-58.

(2) Il y aurait en fait peut-être plus à attendre de l'évolution des relations de la C.E.E. avec la C.E.A. — En raison notamment de l'association de dix-huit Etats africains et malgache à la Communauté, la Commission régionale des Nations Unies pour l'Afrique ne peut pas se passer, au cours de ses débats, de connaître le point de vue officiel de la Communauté ; or, celui-ci ne peut être exprimé que par un observateur officiel On croit d'ailleurs savoir qu'une solution en ce sens serait sur le point d'intervenir.

nismes techniques d'une autre organisation qui les invite à venir traiter de problèmes d'intérêt commun.

Exceptionnellement, du moins en ce qui concerne les agents de liaison de la C.E.E. (1), ce sont des fonctionnaires délégués de manière permanente près d'une autre organisation. Ce système présente l'avantage d'établir des liens étroits avec le siège de l'organisation avec laquelle une autre organisation veut demeurer en communication. Cependant, ainsi que le fait remarquer le Professeur R.J. Dupuy, « ce procédé a un inconvénient : les fonctionnaires détachés en permanence risquent de ne pas être toujours au courant des derniers événements du siège central de leur institution ou de ne pas être en mesure de répondre aux questions posées qui ne se trouvent pas mentionnées dans les instructions qui leur ont été données » (2).

En fait, la Commission de la C.E.E. fait surtout appel aux agents de la première catégorie. L'importante administration qui gravite autour d'elle s'y prête d'ailleurs extrêmement bien. Celle-ci a en effet le mérite d'être structurée en plusieurs Directions Générales, elles-mêmes divisées en autant de Directions A. B. C. D... qui correspondent en général aux Comités, Sous-Comités et groupes de travail d'autres organisations internationales pouvant traiter de problèmes d'intérêt commun (3). Enfin, la Direction générale I : « Relations extérieures » comprend une Direction A spécialement compétente pour « les affaires générales, relations avec les organisations internationales ». Cette dernière constitue donc une « réserve » d'où il est toujours possible de détacher des agents de liaison (4).

---

(1) Seul un projet de la Commission (proposition de la Commission au Conseil des ministres de la C.E.E. : Doct. I/C.O.M. (63), 6 final, Bruxelles, 16 janvier 1963) prévoit la création d'un bureau de liaison en Amérique latine, soit à Montevideo, siège de l'Association latino-américaine de libre échange, soit à Santiago du Chili, siège de la C.E.P.A.L. « Selon ces vues de la Commission, ce bureau devrait être en liaison permanente avec les organisations régionales d'Amérique latine, telle que la Commission pour l'Amérique latine, l'Association de libre échange et l'Alliance pour le progrès » (cf. Edoardo Martino, *Rapport intérimaire sur les relations entre la C.E.E. et l'Amérique latine*, 26 juin 1963, Document N° 48, p. 3).

(2) R.J. Dupuy, *op. cit.*, p. 476.

(3) C'est, par exemple, un fonctionnaire de la Direction générale de l'Agriculture qui représente la Communauté aux travaux des services compétents de la F.A.O., conformément à l'accord intervenu sous forme d'échange de lettres, en date du 21 décembre 1962, entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur général de la F.A.O. : « La Commission de la C.E.E. chargera sa Direction générale de l'Agriculture d'entretenir les liaisons directes nécessaires avec les services compétents désignés par la F.A.O., tant pour étudier les questions générales d'intérêt commun que les problèmes spécifiques, dans tous leurs aspects économiques, sociaux et techniques. » Il a même été convenu que « les invitations pourront être adressées, comme d'habitude, au Président du Groupe de l'Agriculture » (accord non publié).

(4) Cf. sur la structure des « Bureaux » de la Commission de la C.E.E. : *Annuaire — Manuel du Parlement Européen*, 1961-62. Luxembourg, 1962, pp. 130 et sq.

Les neuf Directions générales sont les suivantes :

B. — LA SITUATION DE L'AGENT DE LIAISON PAR RAPPORT A L'ORGANISATION D'ACCUEIL.

Les agents de liaison participent activement aux délibérations des organes administratifs ou techniques auprès desquels ils sont agréés; si quelques formes sont maintenues au sein des Comités techniques des Commissions régionales de l'O.N.U. où sont représentées les organisations intergouvernementales avec lesquelles elles entretiennent des relations officieuses — au cours d'une réunion d'un comité technique de l'E.C.E., par exemple, le Président demande si les participants à la réunion acceptent d'entendre le représentant de la C.E.E. invité par le Secrétariat — en général, aucune opposition ne se manifeste contre l'intervention d'agents de liaison représentant une autre organisation internationale. Il n'en résulte d'ailleurs aucun engagement de la part de l'organisation d'accueil vis-à-vis de l'Organisation dont elle reçoit un agent de liaison.

C. — LA NATURE DE L'ORGANE PRÈS DUQUEL EST AGRÉÉ L'AGENT DE LIAISON.

Le caractère administratif ou technique des organes auprès desquels sont agréés les agents de liaison prouve en effet qu'il serait vain d'attribuer une portée importante à de telles relations.

Ces relations entre organisations internationales par l'intermédiaire d'agents de liaison n'ont pas d'autre but que d'apporter une contribution d'une organisation à une autre, de procéder à des « échanges de vue », de réaliser une coopération technique, enfin de procéder au besoin à une harmonisation fonctionnelle des tâches.

Il suffit, pour s'en convaincre, de donner quelques exemples des organismes près desquels la Commission délègue des agents de liaison ou de ceux près desquels elle accepte d'agréer des agents d'une autre organisation internationale.

On peut classer ces organismes en Comités, Sous-comités et groupes de travail ou groupes d'étude. Aux réunions de ces orga-

---

I. Relations extérieures.
II. Affaires Economiques et Financières.
III. Marché Intérieur.
IV. Concurrence.
V. Affaires Sociales.
VI. Agriculture.
VII. Transports.
VIII. Développement de l'Outre-Mer.
IX. Administration.

Voir également l'article 18 du Règlement intérieur de la Commission : « L'administration de la Commission comprend des Directions générales et des Services assimilés.

« Les Directions générales sont articulées en Direction, les Directions en Divisions ».

(*J.O. des Communautés*, 31 janvier 1963, p. 184/63).

nismes s'ajoutent d'ailleurs des réunions ou Conférences ad hoc, qui traitent d'un problème technique d'actualité et qui peuvent intéresser plusieurs organisations.

1. La C.E.E. participe aux Comités suivants :

a) Dans le cadre de l'E.C.E. :

— Comité des transports intérieurs (1) (2);
— Comité pour le développement du Commerce (2);
— Comité des problèmes agricoles (2);
— Comité de l'habitat (2).

b) Dans le cadre des Commissions régionales :

— Comité du Commerce de la C.E.A.E.O. (3) ;
— Comité du Commerce de la C.E.P.A.L. (4) ;
— Comité du Commerce de la C.E.A. (5) ;
— Comité permanent de l'Industrie et des ressources naturelles de la C.E.A. (6).

c) Dans le cadre de la F.A.O. :

— Comité des produits de base (7).

d) Dans le cadre du G.A.T.T. :

— Comité des tarifs douaniers (8) ;
— Comité pour les problèmes agricoles (8) (9) ;
— Comité pour l'expansion commerciale (8).

e) Dans le cadre de l'O.C.D.E. :

— Comité d'aide et de développement (10) ;
— Comité de l'agriculture (11) ;
— Comité des échanges (12) ;

---

(1) Cf. *Deuxième rapport sur l'activité de la Communauté*, 1959, p. 133.
(2) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 1, janvier 1960, pp. 30-31.
Bulletin de la C.E.E., N° 2, février 1960, p. 27.
Bulletin de la C.E.E., N° 11, novembre 1961, p. 33.
Bulletin de la C.E.E., N° 11, novembre 1962, p. 24.
Bulletin de la C.E.E., N° 12, décembre 1962, pp. 22 et 23.
Bulletin de la C.E.E., N° 1, janvier 1963, p. 34.
(3) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 2, février 1960, p. 26.
Bulletin de la C.E.E., N° 3, mars 1961, p. 28.
(4) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 6, juin 1961, p. 21.
(5) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 11, novembre 1962, p. 25.
(6) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 2, février 1963, p. 34.
(7) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 7, juillet 1962, p. 25.
(8) *Deuxième rapport général*, 1959, p. 39.
(9) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 280.
(10) *Cinquième rapport général*, 1962, p. 255.
Bulletin de la C.E.E., N° 5, mai 1962, p. 24.
Ibid., N° 9/10, septembre 1962, p. 76.
Ibid., N° 5, mai 1963, p. 45.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 235. Selon ce dernier, la Commission a notamment soumis au Comité un rapport sur l'ensemble des activités de la Communauté en faveur des pays d'Outre-Mer associés au cours de l'année 1962.
(11) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 12, décembre 1961, p 30.
(12) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 8, août 1962, p. 20.
Ibid., N° 1, janvier 1963, p. 32.
Ibid., N° 5, mai 1963, p. 16.

— Comité de la coopération technique (1).

f) Dans le cadre du Conseil de l'Europe :

— Conseil de coopération mutuelle (Comité technique créé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 16 décembre 1961 (2) ;

— Conseil de coopération culturelle divisé en trois Comités (Enseignement supérieur et recherche, enseignement général et technique et éducation extra-scolaire) (3) ;

— Comité social (4) ;

— Comité sur l'unification de la législation en matière d'arbitrage (5) ;

— Comité chargé d'élaborer une Convention consulaire (6).

g) Dans le cadre de l'Organisation Africaine et Malgache de coopération économique (O.A.M.C.E.) :

— Comité des problèmes financiers et monétaires (7) ;

— Comité technique du Commerce extérieur (7) ;

— Comité du développement économique et social (7).

2. La C.E.E. participe aux sous-comités suivants :

a) Dans le cadre de l'E.C.E. :

— Sous-Comité traitant du régime des transports internationaux, des transports de voyageurs par route et du droit fluvial (8).

b) Dans le cadre du G.A.T.T. :

— divers sous-Comités techniques (ex. : coton...).

3. La C.E.E. participe aux groupes de travail suivants :

a) Dans le cadre de l'E.C.E. :

— groupe de travail traitant du régime des transports internationaux (8) ;

— groupe de travail traitant des prix de revient des transports intérieurs (9) ;

— groupe de travail traitant des statistiques industrielles (10).

b) Dans le cadre de l'O.C.D.E. :

---

(1) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 237.
(2) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 3, mars 1962.
(3) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 277.
(4) *Ibid.*
(5) *Cinquième rapport général*, 1962, p. 257.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 277.
(6) *Cinquième rapport général*, 1962, p. 257.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 277.
(7) Cf. *J.O. des Communautés Européennes* du 23 mars 1963, N° 47, pp. 962/63. Réponse de la Commission (en date du 8 mars 1963) à une question écrite, N° 164, de M. Pedni et ayant pour objet : « Les relations de la Commission avec les Organisations africaines de coopération économique et douanière ».
(8) Cf. *Deuxième rapport sur l'activité de la Communauté*, 1959, p. 134.
(9) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 1, janvier 1960, p. 30.
(10) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 2, février 1960, p. 27.

— groupe de travail pour l'examen annuel de l'effort commun d'aide au développement (1) ;
— groupe de travail sur la coopération technique (2).

c) Dans le cadre du G.A.T.T. :

— groupe spécial du commerce des produits tropicaux (3) ;
— groupe de travail sur l'association de la Grèce à la C.E.E. (4) ;
— groupe de travail des procédures d'abaissement des tarifs douaniers (5).

d) Dans le cadre de la F.A.O. :

— groupe d'étude international pour le cacao (6) ;
— groupe d'étude international du plomb et du zinc (7).

e) Dans le cadre de la C.E.M.T. (Conférence Européenne des Ministres et des Transports) :

— organes subsidiaires (8).

4. — La C.E.E. a participé à des réunions ou conférences organisées par d'autres institutions internationales, notamment :

— à la conférence tripartite sur la Charte sociale européenne

---

(1) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 8, août 1962, p. 20.

(2) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 9/10, septembre 1962, p. 76.
Bulletin de la C.E.E., N° 3, mars 1963, p. 63.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 236.

(3) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 8, août 1962, p. 19.

(4) *Cinquième rapport général d'activité*, 1962, p. 252.
Sixième rapport général d'activité, 1963, parag. 280.
Bulletin de la C.E.E., N° 2, février 1962, Chapitre VI.
Bulletin de la C.E.E., N° 11, novembre 1962, p. 21.
Bulletin de la C.E.E., N° 1, janvier 1963, p. 30.

Le groupe de travail chargé par les Parties contractantes d'examiner les dispositions de l'Association de la Grèce à la C.E.E. s'est réuni à Genève du 10 au 15 septembre 1962. Il disposait des réponses que les Parties contractantes à l'accord d'association avaient données aux questions posées par les Parties contractantes, conformément aux procédures adoptées à la dix-neuvième Session. A la demande des représentants des Etats membres de la Communauté, la délégation de la Commission a assumé le rôle de porte-parole et a fourni des éclaircissements sur diverses dispositions de l'accord et sur sa mise en œuvre. Le groupe de travail a exprimé qu'il comprenait la nécessité pour la Grèce de développer son économie et qu'il était convaincu que les objectifs de l'accord d'association étaient compatibles avec les objectifs fondamentaux de l'Accord général. Après discussion du rapport où le groupe de travail avait consigné ses observations, les Parties contractantes ont décidé de suivre le développement de cette association et de ne pas faire de recommandations à ce sujet. On retrouve là la même attitude empirique suivie par les Parties contractantes à l'égard de la Communauté Economique Européenne.

(5) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 2, février 1963, p. 33.

(6) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 5, mai 1961, p. 25.
Bulletin de la C.E.E., N° 7, juillet 1962, p. 25
Bulletin de la C.E.E., N° 1, janvier 1963, p. 33.

(7) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 12, décembre 1962, p. 24.

(8) *J.O. des Communautés*, 24/8/62, p. 2133/62. Réponse de la Commission à une question écrite de M. Kapteyn en date du 5 juillet 1962 et relative aux « rapports entre la Commission de la C.E.E. et la Conférence Européenne des Ministres des Transports (C.E.M.T.) ».

qui, convoquée par l'O.I.T. à la demande du Conseil de l'Europe, s'est réunie à Strasbourg du 1er au 13 décembre 1958 (1) ;

— à la conférence organisée sous l'égide des Nations Unies, à New-York du 9 juillet au 25 août 1962, par le groupe d'étude international sur le café en vue de la conclusion d'un accord à long terme conforme aux principes de la Charte de La Havane. Cet accord a d'ailleurs été signé par les principaux exportateurs et importateurs de café et particulièrement par les Etats-membres de la Communauté (2) ;

— aux délibérations d'un Comité spécial réuni par la C.E.A. pour étudier les incidences du Marché Commun sur le commerce et le développement industriel des pays africains. La discussion eut lieu sur la base d'un rapport du Secrétaire Exécutif de la Commission auquel les services de la Commission de la C.E.E. avaient collaboré (3).

— Enfin, la Commission de la C.E.E. a elle-même reçu des agents de liaison d'autres organisations internationales à quelques réunions qu'elle avait organisées. C'est ainsi, par exemple, que des représentants du B.I.T. ont participé :

— à la réunion d'experts « Sondage de la population active dans les Six Pays de la Communauté » (15 décembre 1959) (4) ;

— au groupe de travail « Enquête sur la rémunération des hommes et des femmes pour un même travail » (16 décembre 1959) (5).

Des représentants de l'U.N.E.S.C.O. ont participé à des réunions de caractère technique organisées par la Commission, notamment à la Conférence « Progrès technique et marché commun » (6).

Un échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur du C.I.M.E. a également prévu que : « un représentant du Comité intergouvernemental pour les Migrations Européennes pourra être invité... aux Conférences et aux réunions des comités ou de groupes techniques d'experts convoqués par la Commission de la Communauté Economique Européenne et dont l'ordre du jour comporte des questions d'intérêt commun ou de toutes autres questions pour lesquelles une collaboration avec le Comité intergouvernemental pour les Migrations Européennes serait requise.

« La Commission pourra inviter un représentant du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes à des échanges de vues avec elle ou avec tout autre service approprié de la Commission. » (7)

---

(1) *Deuxième rapport général sur l'activité de la Communauté*, 1955, p. 42.
(2) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 282
(3) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 3, mars 1961, p. 28.
(4) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 1, janvier 1960, p. 31.
(5) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 1, janvier 1960, p. 31.
(6) U.N.E.S.C.O. Doct. 63 Ex/14.
(7) Echange de lettres en date du 12 juillet 1961, non publié.

Cependant, la participation d'agents de liaison d'autres organisations internationales aux travaux organisés par la Commission de la C.E.E. demeure assez exceptionnelle. La Commission se contente le plus souvent d'inviter ou de recevoir ces derniers à ses bureaux de Bruxelles (1).

Les relations paradiplomatiques entre la C.E.E. et les autres organisations internationales et qui sont le fait d'agents de liaison s'établissent donc en fait, sinon exclusivement, du moins essentiellement, de la C.E.E. vers les autres organisations internationales. Peut-être faut-il y voir la raison du refus de certaines organisations de donner un fondement conventionnel sous l'aspect d'accords formels, à ces échanges d'agents de liaison.

D. — LE FONDEMENT DE L'ÉCHANGE DES AGENTS DE LIAISON

Nous pouvons en effet constater que les échanges d'agents de liaison entre la C.E.E. et les autres organisations internationales se présentent sous un double aspect. Ou bien ils résultent d'un accord formel entre les deux organisations, ou bien ils s'établissent sous le signe de l'empirisme. Nous donnerons un exemple de chacune de ces deux méthodes employées.

1. *Le fondement conventionnel.*

L'accord le plus formel conclu en ce domaine par la C.E.E. est « l'accord concernant la liaison entre l'Organisation Internationale du Travail et la Communauté Européenne » en date du 7 juillet 1958 (2). Il semble que la conclusion de tels accords soit d'ailleurs dans les habitudes de l'O.I.T., beaucoup plus formaliste sur ce point que les autres institutions spécialisées ou les Commissions Régionales des Nations Unies (3). Notons cependant que le

---

(1) Voir, par exemple, *Bulletin de la C.E.E.*, N° 9/10, septembre 1962, p. 30.

(2) Parmi les accords formels conclus par la C.E.E. et concernant l'échange d'agents de liaison, l'on pourrait également citer :

a) L'arrangement entre le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et la Commission de la Communauté Economique Européenne (déjà cité) et qui prévoit aux paragraphes 4 et 5 que :

« Les experts de la Commission peuvent être invités, dans les cas appropriés, à participer aux réunions des comités d'experts gouvernementaux du Conseil de l'Europe traitant des problèmes intéressant la Communauté.

« Les experts du Secrétariat général du Conseil de l'Europe peuvent, dans les cas appropriés, être invités par la Commission à avoir des échanges de vues avec des services sur des problèmes intéressant le Conseil de l'Europe. » (Un même arrangement est intervenu, dans les mêmes conditions, entre le Comité des ministres du Conseil de l'Europe et la Commission de l'Euratom).

b) L'accord intervenu sous forme d'échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur adjoint du C.I.M.E. qui, outre l'envoi des observateurs de la Commission de la C.E.E. près du Conseil du C.I.M.E., prévoit également l'envoi d'agents de liaison de la Commission de la C.E.E. « aux réunions des groupes techniques d'experts du C.I.M.E. ».

(3) Cf. Accord C.E.C.A. - O.I.T., *J.O. de la C.E.C.A.*, 14 août 1953, p. 167. Accord Euratom - O.I.T., *J.O. des Communautés* 1961, p. 473/61.

mot « formel » ne signifie pas que l'accord ne prête pas à des interprétations divergentes. C'est au contraire le cas de cet accord. Nous retenons cette expression en nous plaçant uniquement sur le plan de l'instrument dans lequel est constaté l'accord.

Ayant constaté l'existence de préoccupations communes, les deux organisations s'engagent entre autres :

a) à entreprendre des consultations régulières sur des questions d'intérêt commun (paragraphe 1).

Ce premier paragraphe offre les plus grandes possibilités aux deux organisations. Il pourrait justifier, avons-nous déjà dit, l'envoi d'observateurs de la C.E.E. auprès de l'O.I.T. Mais « qui peut le plus, peut le moins » ; il pourrait donc servir de fondement à l'échange d'agents de liaison auprès des organismes administratifs ou techniques des deux organisations.

b) à inviter des représentants de chacune d'elles à des échanges de vues (paragraphes 4-5).

Ces échanges de vues pourront se faire entre le Conseil d'Administration du Bureau International du Travail et la Commission, ou, si ceux-ci en décident ainsi, avec tout organe approprié des deux organisations.

Ces dispositions ainsi résumées sont donc elles-mêmes suffisamment larges pour justifier l'échange d'agents de liaison. Certes, la référence à un échange de vue au niveau du Conseil d'Administration du B.I.T. et de la Commission laisse supposer que ces dispositions ne concernent pas l'échange d'agents de liaison mais seulement l'échange d'observateurs; nous remarquerons cependant que ces dispositions n'impliquent pas que ces échanges de vues doivent nécessairement se situer au sein du Conseil d'Administration du B.I.T. et surtout au sein même de la Commission dont on sait que les réunions ne sont pas publiques ; ces échanges de vues peuvent très bien avoir lieu à l'occasion de réunions organisées par le Conseil d'Administration du B.I.T. ou par la Commission des représentants de ces deux organes y assistant.

Si l'allusion à la possibilité d'échanges de vues au niveau de tout organe approprié des deux organisations permet enfin une interprétation extensive que nous avons déjà faite à l'endroit d'observateurs de la C.E.E. auprès de l'O.I.T., une interprétation restrictive n'en est pas moins possible. En effet, l'expression « tout organe approprié » peut s'entendre d'un organe approprié à un échange de vues, or, celui-ci ne peut être vraiment efficace qu'au niveau d'organes restreints, le plus souvent administratifs ou techniques. Cette interpértation restrictive n'est pas elle-même sans fondement. Si, à la date à laquelle a été conclu l'accord entre la C.E.E. et l'O.I.T., la ligne de conduite de la C.E.E. n'était pas encore très bien déterminée en matière de politique extérieure, elle l'était au contraire lorsque la Commission de l'Euratom qui adopte une conduite semblable à celle de la Commission de la C.E.E. en ce domaine, conclut un accord avec l'O.I.T. Or, c'est plutôt à un échange d'agents de liaison que se réfère l'article II

de cet accord : il ne semble pas qu'il y soit question de déléguer ou d'agréer des observateurs près des organes délibérants des deux organisations internationales, il y est plutôt question d'échanges de vue avec les services compétents de la Commission et du B.I.T., ou à l'occasion de réunions organisées par eux. Toute référence implicite aux organes délibérants des deux organisations est donc osée.

c) Les deux organisations s'engagent également à prendre tous les arrangements utiles en vue d'assurer une collaboration et une liaison étroites entre *les fonctionnaires* (1) compétents des deux institutions dans les domaines d'intérêt commun.

Ici, la référence expresse à une collaboration et à une liaison étroites entre « fonctionnaires » permet de penser que les deux organisations entendaient bien officialiser la participation d'agents de l'une ou l'autre organisation aux réunions de leurs organismes ou de leurs Directions de caractère administratif et technique.

d) Enfin, les parties contractantes s'engagent à passer en revue par l'intermédiaire de leurs représentants respectifs, les progrès accomplis dans l'établissement d'une collaboration effective entre les deux Organisations (article 12 b), et à compléter cet accord, si besoin est, par des dispositions relatives à une représentation réciproque des deux organisations aux réunions traitant d'intérêt commun (article 13).

Ces dernières dispositions sont conçues en des termes suffisamment généraux pour laisser place à une nouvelle interprétation susceptible de justifier l'envoi officiel d'agents de liaison d'une organisation à l'autre.

Toutes ces remarques n'en permettent pas moins de constater qu'un même texte peut parfois servir de fondement à des pratiques différentes. C'est d'ailleurs la preuve qu'il existe en définitive bien peu de différence entre la méthode qui consiste à confier à un accord formel le soin de régler les relations entre organisations et celles fondées sur l'empirisme.

2. *Le fondement empirique.*

C'est selon une méthode toute pratique que s'effectuent au contraire les relations entre la C.E.E. et l'E.C.E. par l'intermédiaire d'agents de liaison; il va donc de celles-ci comme de celles qui existent au niveau des observateurs officieux.

Il suffit de rappeler les termes de la lettre du Secrétaire Exécutif de l'E.C.E. au Président du groupe des relations extérieures de la C.E.E., pour se pénétrer de l'esprit de ces relations.

Le Secrétaire Exécutif de l'E.C.E. exprimait sa conviction qu' « aucun accord formel de coopération » n'était nécessaire entre les deux organisations. « Au lieu de cela », il préconisait « une

(1) C'est nous qui soulignons.

collaboration pratique » comprenant entre autres « la représentation sous une forme appropriée aux réunions des organes techniques... (et) la consultation sur des question particulières d'intérêt commun » (1).

La Commission de la C.E.E. lui ayant donné son approbation en raison de son « efficacité pratique... largement révélée par les relations entre l'E.C.E. et la Haute Autorité de la C.E.C.A. ainsi que le Secrétariat de l'O.E.C.E. » (2), c'est la méthode qui fut retenue, non pas à la suite d'un classique échange de lettres constatant dans les mêmes termes, mutatis mutandis, un accord préalablement établi par des négociations, mais au gré d'un échange de correspondance rédigée de manière indépendante et spontanée; nous dirions, à la suite d'un arrangement progressif et purement pratique, ou encore à la suite d'un accord informel ou accord « lato sensu ».

Cet empirisme se traduit dans les relations entre l'E.C.E. et la C.E.E. par des invitations répétées du Secrétariat de l'E.C.E. à la Commission de la C.E.E. d'envoyer un ou des représentants afin de participer à la réunion de tel ou tel organisme administratif ou technique. Il n'existe aucune automaticité impliquant une participation de droit de représentants de la C.E.E. aux travaux d'organismes de l'E.C.E., rien n'est réglé d'avance.

C'est en ce sens qu'il faut lire l'invitation faite au Président du groupe des relations extérieures de la C.E.E., M. Rey, par le Secrétaire Exécutif de l'E.C.E., de désigner un membre du Secrétariat de la Commission afin de participer à la réunion du Comité pour le développement du Commerce (du 10 au 19 octobre 1960). Celui-ci fait son invitation « within the framework of our informal inter secretariat cooperation » (3). « Ces relations avec le Secrétariat et le personnel de la C.E.E. » sont alors dites « relations de travail officieuses » (4).

(1) Cf. Lettre déjà citée du 30 septembre 1958. E.C.E., Palais des Nations, Genève.

(2) Cf. Lettre du Président du groupe des Relations extérieures en date du 7 octobre 1958.

(3) Cf. Lettre en date du 12 septembre 1960. E.C.E., Palais des Nations, Genève.

(4) Cf. *Rapport annuel du Secrétaire Exécutif*, Document E. 3584 - E.C.E. 464, p. 33, parag. n° 265.
Ibid., E/E.C.E./343, 5 mars 1959, parag. 37.

CHAPITRE DEUXIEME

LES RELATIONS ORGANIQUES

Ces relations marquent un très net rapprochement entre la C.E.E. et les autres organisations internationales, par rapport aux relations paradiplomatiques. Alors que ces dernières instituaient en effet une simple communication entre la C.E.E. et les autres organisations internationales sans que leurs propres organes fussent eux-mêmes en contact, les relations organiques se situent au niveau de ces organes. Ceux-ci n'échangent plus leurs propres membres ni leurs agents, ils entrent eux-mêmes en contact.

Cependant, comme le rapprochement de la C.E.E. et des organisations internationales avec lesquelles elle entre en relation est fonction de leur degré d'analogie, les relations organiques sont elles-mêmes fort variées. Plus l'organisation partenaire possède en effet un champ d'activité voisin de celui de la C.E.E., une compétence similaire ou connexe à la sienne et un système institutionnel analogue, plus alors les relations entre les deux organisations varient en intensité, le mode le plus parfait de relation organique n'excluant pas pour autant un recours simultané à des relations moins intenses.

Nous pourrons découvrir ainsi une gradation dans les relations organiques que la C.E.E. et les autres organisations internationales instituent entre elles. Ce sera : soit une coopération d'organes, soit une union, soit enfin une fusion de leurs organes.

Section I

La Coopération organique entre la C.E.E. et certaines Organisations Internationales

La coopération organique marque une première progression dans le rapprochement de la C.E.E. avec les autres Organisations

Internationales. Il ne s'agit plus en effet pour les Organisations Internationales entre lesquelles s'établit une coopération organique d'échanger leurs points de vue et, au besoin, de faire des propositions en vue d'harmoniser des activités menées séparément, par l'intermédiaire de représentants, qu'ils soient observateurs ou agents de liaison ; il s'agit pour elles de se rencontrer au niveau souvent élevé des organes eux-mêmes dans le cadre d'un comité mixte et permanent, pour décider dans le respect de leur indépendance (1) de la coordination de leurs activités et de l'entreprise d'actions communes, en un mot pour « coopérer ».

Cette mission de coopération que s'assignent les organisations est d'ailleurs en étroite corrélation avec les fonctions qui leur sont attribuées.

La similitude ou la connexité d'une partie ou de toutes les activités auxquelles se livrent ces organisations peut être en effet considérée comme le fondement même des relations de coopération existant entre leurs organes.

C'est parce que se posent à elles des problèmes d'intérêt commun que les organisations cherchent à les aborder de manière coordonnée et tentent de les résoudre en commun.

Nous examinerons donc le fondement fonctionnel de la coopération organique existant entre la C.E.E. et certaines Organisations Internationales, nous étudierons ensuite quels sont les caractères essentiels de cette coopération.

I. — Le fondement fonctionnel de la coopération organique entre la C.E.E. et certaines Organisations Internationales.

L'établissement de relations de coopération entre les organes de la C.E.E. et ceux de certaines Organisations Internationales a une base fonctionnelle indéniable. Les relations de la C.E.E. avec quatre Organisations aussi différentes les unes que les autres : l'O.C.D.E., l'O.I.T., la F.A.O. et le Haut Commissariat pour les Réfugiés en fournissent la preuve.

— Il est évident, par exemple, que l'O.C.D.E. a compétence dans des domaines affectant des activités économiques et sociales pour lesquelles la C.E.E. a des responsabilités bien établies, Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter au préambule de « la Convention relative à l'organisation de coopération et de développement économiques », ou mieux, à l'article premier de cette Convention qui fixe les objectifs de l'Organisation. Ceux-ci visent notamment :

---

(1) Cette coopération demeure en effet essentiellement volontaire. Il ne s'agit donc pas d'une association entre la C.E.E. et une autre organisation internationale, caractérisée, aux termes mêmes de l'article 238 du Traité, « par des droits *et obligations réciproques*, des actions en commun et des procédures particulières ».

« la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres » ;

« une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ».

Les Membres conviennent entre autres à cet effet.

Article 2 *d*) de poursuivre leurs efforts en vue de réduire ou de supprimer les obstacles aux échanges de biens et de services, ainsi qu'aux paiements courants et de maintenir et étendre la libération des mouvements de capitaux.

Article 2 *e*) « de contribuer au développement économique des pays membres et non membres en voie de développement économique par des moyens appropriés et, en particulier, par l'apport à ces pays, de capitaux en tenant en outre compte de l'importance que présentent pour leur économie la fourniture d'assistance technique et l'élargissement de débouchés offerts à leurs produits d'exportation ».

On reconnaît là bien des objectifs poursuivis par la C.E.E. ainsi que des engagements auxquels les Six ont eux-mêmes souscrit (cf. : Première partie du Traité de Rome, article 2 ; article 3, alinéa a, c, k ;...)

Les deux organisations en ont tiré les conséquences et ont décidé de se rencontrer au sein d'un comité de coordination qui est en fait l'héritier du comité de coordination O.E.C.E. — C.E.E. et qui répondait lui-même à des besoins analogues (1).

— C'est parce que leurs organisations devaient également faire face à des problèmes communs que le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur Général de l'O.I.T. ont convenu dans un échange de lettres que des représentants des deux organisations se rencontreraient au sein d'un même Comité (2).

Mais le fait que ce Comité fut créé en vertu « des dispositions complémentaires » (articles 12 et 13) prévues par l'accord de liaison entre la C.E.E. et l'O.I.T. est des plus intéressants, car le préambule de ce même accord constate qu'aux termes de l'article 117 du Traité instituant le Communauté Economique Européenne, figurent dans les objectifs de la C.E.E. « des tâches qui sont celles en vue desquelles l'Organisation Internationale du Travail existe ». D'après cet article 117 du Traité de Rome, « la Communauté a en effet pour mission de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès. »

La constatation de la similitude de certaines de leurs fonctions par les deux Organisations a donc été déterminante dans leur déci-

---

(1) Cf. Comité O.E.C.E. - C.E.E., *Bulletin de la C.E.E.*, 1959, N° 4, p. 29. *Troisième rapport sur l'activité de la Communauté*, 1960, p. 267.

Cf. Comité O.C.D.E. - C.E.E., *Bulletin de la C.E.E.*, 1960, N° 2, p. 26.

(2) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, 1962, N° 1, p. 42. L'échange de lettres, en date du 2 novembre 1962, n'a pas été publié.

sion de créer un organisme où elles peuvent conjuguer leurs efforts en vue d'une coordination de leurs activités.

— Les termes retenus par le Président de la Commission de la C.E.E. ainsi que par le Directeur Général de la F.A.O. au cours d'un échange de lettres sont encore plus évocateurs du fondement fonctionnel des relations existant entre ces deux organisations. « L'ensemble de ces dispositions, lit-on dans les lettres échangées (1), nous permettra, je l'espère, de développer harmonieusement la collaboration déjà existante dans les secteurs respectifs d'activité où les finalités économiques et sociales de nos deux institutions *semblent se rencontrer, voire même s'intégrer* » (2).

— Enfin, la nécessité de contribuer à une solution aussi rapide que possible du problème que posent les quelque 600.000 réfugiés relevant du mandat du Haut Commissariat aux Réfugiés et se trouvant dans les pays membres de Communauté Economique Européenne a conduit au même rapprochement entre la C.E.E. et le H.C.R.

Il est en effet apparu que ce problème d'intérêt commun aux deux organisations ne pouvait être traité avec quelque chance de succès qu'au sein d'un organisme mixte, « un groupe mixte de travail » qui chercherait notamment les possibilités pour ces réfugiés de bénéficier des avantages offerts par les articles 48 et 49 du Traité de Rome aux ressortissants des Etats Membres, sur le territoire de l'un d'entre eux (3).

Le fondement fonctionnel des relations de coopération entre les organes de la C.E.E. et ceux des organisations est donc manifeste.

Ce fondement n'est d'ailleurs pas étranger aux caractères essentiels de ces relations.

La coordination des activités et l'entreprise d'actions communes exigent en effet un rapprochement des organisations dont l'institutionnalisation d'une coopération entre leurs organes constitue le premier stade.

II. — Les caractères essentiels de la coopération organique entre la C.E.E. et certaines organisations.

S'il suffit de dépêcher des observateurs ou de procéder à des liaisons par l'intermédiaire d'agents délégués à cet effet, pour parvenir à une information réciproque des organisations internationales ou pour prévenir des oppositions émanant d'autres Organisations Internationales, ces relations ne se prêtent pas à une coordi-

---

(1) Echange de lettres non publié (cf. *Commission*, Bruxelles), en date du 11 décembre 1962.

(2) C'est nous qui soulignons.

(3) Cf. Lettre du Haut-Commissaire pour les Réfugiés au Président de la Commission de la C.E.E., 13 juin 1962, Palais des Nations, Genève.

nation positive ou à l'entreprise d'actions communes. Ces relations laissent trop souvent les organisations sur leurs positions et offrent tout au plus la possibilité d'éviter des chevauchements d'activité, de prévenir ou d'éliminer des conflits avec d'autres Organisations Internationales, c'est-à-dire de réaliser une coordination de caractère négatif.

La coordination de caractère positif suppose au contraire, la prise en considération de problèmes d'intérêt commun et le désir, pour les Organisations Internationales, de les résoudre de manière concertée. De là découlent les caractères de la coopération existant entre certains organes de la C.E.E. et de quelques Organisations Internationales.

A. — LE CARACTÈRE INSTITUTIONNEL DE LA COOPÉRATION ORGANIQUE.

La délimitation des problèmes d'intérêt commun, pour être complète, et la solution de ces problèmes, pour être efficace, ne laissent guère le choix entre les moyens qui sont offerts aux Organisations pour parvenir à ce résultat. L'institution d'un « joint committee » apparaît comme le moyen le plus approprié pour deux Organisations de coopérer de façon étroite. Ce Comité, distinct de chacune des deux Organisations et cependant composé de membres des deux organisations qui y siègent de manière juxtaposée, paraît le plus à même de dégager les deux organisations de leur point de vue respectif pour prendre conscience d'un point de vue commun.

C'est ainsi que trois organisations que nous avons déjà citées : O.C.D.E., O.I.T. et H.C.R. ont procédé avec la C.E.E. (1). Elles ont chacune, d'un commun accord avec la C.E.E., créé une institution nouvelle, indépendante des deux organisations, et appelée Comité ou groupe de travail. Mais encore ont-elles décidé que cette institution serait permanente.

B. — LE CARACTÈRE PERMANENT DE LA COOPÉRATION ORGANIQUE

Cela ne signifie nullement que les représentants des deux organisations qui figurent au sein de cette institution y siègent sans désemparer. La permanence signifie que les représentants des deux organisations ont toujours la faculté de se réunir au sein de cette institution qui sert de cadre à leur rencontre (2). Cette observation ne fait d'ailleurs que contribuer à renforcer le caractère institution-

(1) Le Président de la Commission de la C.E.E., ainsi que le Directeur de la F.A.O. ont seulement convenu, dans un échange de lettres, de « la possibilité de constituer éventuellement des Comités mixtes chargés d'examiner certaines questions d'intérêt commun ».

(2) Le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur général du B.I.T. ont, par exemple, convenu dans un échange de lettres que « le Comité pourra se réunir chaque fois que cela s'avèrera nécessaire, à la demande de l'une ou de l'autre des deux parties à l'Accord ».

nel que nous venons de souligner. Il ne s'agit donc pas de comités ad hoc créés pour régler tel ou tel problème précis, mais d'institutions imposées par la nécessité persistante de coordonner des activités communes et d'entreprendre des tâches communes, c'est-à-dire par la nécessité persistante de coopérer.

C. — LE CARACTÈRE MIXTE DE LA COOPÉRATION ORGANIQUE

Celui-ci est sans doute le caractère qui rend compte le mieux de la coopération organique. Il montre très bien comment les organisations se trouvent sur un pied de parfaite égalité dans le cadre de cette coopération : elles s'y trouvent « juxtaposées », c'est-à-dire qu'elles siègent l'une à côté de l'autre, et en pleine indépendance, au sein même du même Comité.

Ce caractère souligne donc très bien qu'il s'agit d'une coopération volontaire entre les organisations et non pas de leur association.

Certes, les deux organisations acceptent d'oublier leur seul point de vue pour prendre conscience d'un point de vue commun, mais ces deux organisations n'en demeurent pas moins des entités distinctes. Les représentants des deux organisations peuvent convenir entre eux de la meilleure façon de coordonner leurs activités en vue d'une action commune, mais ils gardent l'entière liberté de décider de l'opportunité de mettre en pratique les mesures qu'ils ont estimé souhaitables, comme il leur appartient également de décider des modalités d'application les plus appropriées à leur organisation. Des résolutions parallèlles émanant de l'une et l'autre organisations paraissent devoir concrétiser au mieux ce genre de relations.

D. — LA QUALITÉ DES REPRÉSENTANTS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES PAR QUI SE RÉALISE LA COOPÉRATION ORGANIQUE.

L'importance attachée par les Organisations Internationales au problème de leur coopération justifie enfin le niveau élevé auquel se situent les relations au sein de ces Comités permanents et mixtes.

C'est en effet, en règle générale, aux fonctionnaires occupant un rang très élevé au sein de leur Organisation Internationale qu'incombe la mission de la représenter et de convenir du meilleur moyen pour elle de coopérer avec les autres organisations internationales.

Participaient ainsi à la troisième réunion du Comité de coordination, C.E.E.-O.E.C.E., le Secrétaire Général de l'O.E.C.E. lui-même et le Président du groupe des relations extérieures de la C.E.E., M. Rey, Membre de la Commission qui présidait la séance (1).

Les réunions du Comité Permanent de contact C.E.E.-O.I.T. se

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, N° 2, 1960, p. 26.

font à un niveau analogue. Conformément à l'accord intervenu sous forme d'échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur du B.I.T., l'Organisation Internationale du Travail est représentée dans ce Comité par le Directeur général adjoint et le Sous-Directeur général ; la Communauté Economique Européenne, quant à elle, est représentée par le Président du groupe des relations extérieures et le Président du groupe des affaires sociales.

Enfin, il est prévu que ce sont des fonctionnaires compétents de la Commission et du Haut Commissariat des Réfugiés qui assisteront aux réunions du « groupe mixte de travail ».

Section II

L'Union entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe

Alors que les relations de « coopération » se situaient dans un cadre géographiquement très large et répondaient surtout à des impératifs fonctionnels, les relations que nous allons examiner s'inscrivent au contraire dans un cadre européen et répondent à des impératifs géographiques et politiques exprimés par le Conseil de l'Europe.

La prolifération des organisations européennes engendrées par la spécialisation, la géographie et sans doute plus encore par la volonté politique de leurs auteurs ont en effet décidé de la vocation du Conseil de l'Europe, l'organisation européenne la plus large, à servir de cadre général à la politique européenne.

Le Conseil de l'Europe est notamment apparu, d'une part, comme le cadre où devaient naturellement se rencontrer le courant d'intégration à Six et le courant de coopération à sept ou quinze, d'autre part, comme « le centre physique, géographique et politique » (1) où devait être restaurée une unité politique européenne compromise par l'enchevêtrement des organisations européennes existantes.

C'est dire que le problème était avant tout politique (2) et qu'il postulait une solution autre que celle qu'impliquaient les problèmes de solidarité fonctionnelle que nous avons précédemment constatés !

Cette solution est intervenue une première fois en ce qui concerne la C.E.C.A. (3), mais elle garde un intérêt toujours actuel pour

---

(1) Reuter, « La C.E.C.A. », Paris, 1953, p. 135.

(2) Reuter, « La C.E.C.A. », Paris, 1953, p. 135.
Robertson, « Le Conseil de l'Europe », *op. cit.*, p. 287.

(3) Les Six Etats membres de la C.E.C.A. conclurent entre eux un Protocole (intitulé : « Protocole sur les relations de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier avec le Conseil de l'Europe ») et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en prit acte dans une résolution.

notre étude, puisque le bénéfice des « arrangements » entre le Conseil de l'Europe et la C.E.C.A. a été étendu aux deux autres Communautés (1).

Elle consiste en une union personnelle, c'est-à-dire en une identité au moins partielle de représentants qui siègent, soit tour à tour au Parlement Européen et à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, soit à une session unique de ces deux assemblées. L'union personnelle revêt alors suivant l'une ou l'autre hypothèse, un caractère fonctionnel ou un caractère organique.

I. — L'union personnelle à caractère fonctionnel

L'union personnelle crée un lien physique entre les assemblées respectives du Conseil de l'Europe et de la C.E.E. où siègent tour à tour certains de leurs représentants. On peut donc en attendre une plus grande compréhension et une plus grande ouverture de la part de chacune des organisations, enfin une plus grande coordination de leurs activités.

Il en résulte pour les représentants une meilleure connaissance et une plus grande expérience des problèmes européens qu'ils peuvent prendre en considération, compte tenu de leur incidence possible sur l'une ou l'autre organisation où ils siègent.

L'union personnelle constitue donc, ainsi que l'écrit le Professeur Reuter, « un expédient ingénieux (qui) permet de pallier les inconvénients de la division en unités juridiques trop nombreuses » (2).

Le caractère fonctionnel de cette union personnelle souligne le fait que, suivant qu'ils siègent au Parlement européen ou à

---

(1) L'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe fit des recommandations ou prit des résolutions en ce sens (Recommandation N° 177, en date du 9 janvier 1957, cf. Duclos, *op. cit.*, p. 456 ; Résolution N° 3.123, en date du 3 mai 1957, cf. Duclos, pp. 458 et 459, ou Nouvelles du Conseil de l'Europe, mai 1957, p. 13 ; Résolution N° 130, en date du 24 novembre 1957, cf. Duclos, p. 465, ou Nouvelles du Conseil de l'Europe, novembre 1957, p. 8) : les Six Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres de la C.E.E. et de l'Euratom y répondirent par des résolutions favorables les 25 mars et 18 juin 1957 (cf. Duclos, *op. cit.*, p. 463) ; enfin, l'Assemblée Consultative (le 24 novembre 1957 : Résolution N° 131, cf. Duclos, p. 463) et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe (Résolution du 14 décembre 1957 : Nouvelles du Conseil de l'Europe, janvier 1958, p. 3) en prirent acte.

Voir également : *Council of Europe — The Consultative Assembly — Procedure and Pratice — Fourth.* Edition 1961, p. 254.

(2) Paul Reuter, « L'actualité de l'union personnelle, mélanges en l'honneur de Gilbert Gidel », p. 491.

Voir également une déclaration de F. Dehousse, Président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, *Revue de l'Académie des Sciences morales et politiques*, 1957, p. 109 ; rapporté par Reuter : « La méthode à recommander est celle de l'union personnelle... Elle favorise la cohésion dans les activités parlementaires européennes en garantissant un minimum d'unité de vues là où les organismes divers conduisent trop aisément à des optiques et des mentalités diverses. »

l'Assemblée consultative, les représentants des deux organisations agissent selon des règles distinctes prévues par l'une ou l'autre « unité juridique », par l'ordre juridique de la C.E.E. ou par l'ordre juridique du Conseil de l'Europe.

Il y a donc unité relative de la composition des organes délibérants, mais dualité de fonctions.

C'est le système qui a été consacré par le Protocole sur les relations de la C.E.C.A. avec le Conseil de l'Europe, signé en même temps que le traité instituant la C.E.C.A., c'est-à-dire le 18 avril 1951. — Celui-ci prévoyait, en ce qui nous concerne présentement :

« — Les Hautes Parties Contractantes :

« — Pleinement conscientes de la nécessité d'établir des liens aussi étroits que possible entre la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et le Conseil de l'Europe, notamment entre les deux Assemblées ;

« — Prenant acte des recommandations de l'Assemblée du Conseil de l'Europe,

« — Sont convenues des dispositions suivantes :

« — Article premier. — Les Gouvernements des Etats membres sont invités à recommander à leurs Parlements respectifs que les membres de l'Assemblée qu'ils sont appelés à désigner, soient choisis de préférence parmi les représentants à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. »

Il suffit d'ajouter le terme C.E.E. à celui de C.E.C.A. pour avoir une idée exacte des dispositions qui régissent l'union personnelle des représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et au Parlement Européen. Mais la pratique peut différer de la lettre et révéler un visage différent. Nous ferons donc quelques observations à ce sujet.

Il faut d'abord constater que ces dispositions ne sont guère contraignantes : il s'agit seulement d'une invitation faite aux gouvernements de recommander à leurs parlements respectifs de désigner les membres du Parlement Européen parmi ceux qui siègent déjà à l'Assemblée Consultative. Ni les gouvernements, ni les parlements ne sont tenus, soit de faire des recommandations, soit de les suivre (1).

Il faut ensuite reconnaître qu'il peut être difficile d'appliquer ces dispositions, car elles doivent être considérées à la lumière d'autres dispositions, cette fois impératives, et qui font obligation aux représentants des Etats membres de l'U.E.O. siégeant à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe de siéger également à l'Assemblée de l'U.E.O. (cf. : article 9 du Protocole du 23 octobre 1954 amendant et modifiant le Traité de Bruxelles) (2).

---

(1) La Résolution N° 123 de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe (3 mai 1957), relative à la rationalisation des activités parlementaires européennes, a, de par sa nature et de par les termes qu'elle utilise, une portée analogue.

(2) Les deux tiers des représentants de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, soit 91/135.

Prises à la lettre, les dispositions du Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe impliqueraient donc que les représentants des six Etats membres de la C.E.E. qui siègent à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe siégeassent également au Parlement Européen et à l'Assemblée de l'U.E.O... sans oublier bien entendu leur propre parlement national. Un même représentant devrait donc remplir quatre mandats ! On conçoit aisément que ce soit assez difficile et on comprend la réflexion de M. Monnier devant l'Assemblée Consultative : « Les membres de l'Assemblée consultative retournent dans leur parlement national où ils trouvent une pile de documents : Strasbourg cesse d'être présent à leur esprit. » (1)

Il en résulte en effet pour certains représentants un surmenage qui explique l'absentisme dans lequel ils se réfugient.

Nous remarquerons enfin que la création d'une assemblée unique commune aux trois communautés européennes a rendu l'union personnelle moins efficace. En effet, l'écart numérique entre les délégations à l'Assemblée Consultative et l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. (2) s'est accru de l'augmentation numérique de chacune des délégations des six pays membres de la C.E.E. (3).

L'union personnelle à caractère fonctionnel présente donc des avantages certains, mais elle peut se révéler difficile à mettre en pratique. Aussi chercherons-nous à savoir comment cette union personnelle pourrait être maintenue au niveau des assemblées de chacune des deux organisations, après avoir reçu quelques modifications.

Un premier remède, très souvent préconisé, consiste à recourir à la désignation de suppléants. C'est-à-dire que l'on étendrait aux représentants au Parlement Européen le droit de se faire représenter par un suppléant dans les conditions où se système est pratiqué à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe (article 25 c du Statut); cette dernière assemblée a d'ailleurs adopté une résolution en ce sens le 3 mai 1957 (Résolution N° 123 relative à la rationalisation des activités parlementaires européennes).

Ce système permet d'éviter le surmenage des représentants à qui incombe la responsabilité de plusieurs mandats, mais il ne peut, selon nous, être considéré comme une contribution à l'amélioration du fonctionnement de l'union personnelle ; nous dirions même,

---

(1) Kenneth. LINDSAY, « Vers un Parlement Européen », Strasbourg, 1958, p. 85.

(2) Cet écart était alors très faible : les Pays-Bas et la Belgique ayant chacun droit à trois délégués supplémentaires à l'Assemblée Commune et le Luxembourg à un délégué, soit un écart de sept.

(3) Les trois délégations les plus importantes (Allemagne, France, Italie) sont passées par exemple de 18 à 36 membres contre 18 à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, les délégations de Belgique et des Pays-Bas sont passées de 10 à 14 membres contre 7 à l'Assemblsée Consultative, celle du Luxembourg de 4 à 6 membres contre 3 à l'Assemblée Consultative. Il résulte que 71 représentants du Parlement Européen ne peuvent pas siéger également à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

qu'il va à l'encontre de celle-ci, puisqu'il permet d'adjoindre une seconde personne là où il y avait tout intérêt à n'en avoir qu'une seule.

Une solution plus brutale pourrait être envisagée, qui favoriserait l'union personnelle entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe au détriment de celle qui existe entre cette dernière organisation et l'U.E.O. Elle consisterait simplement à appliquer aux représentants des Etats membres de la C.E.E. siégeant à l'Assemblée Consultative l'obligation en honneur à l'Assemblée de l'U.E.O. qui pourrait être composée au gré des parlements nationaux.

Certes, cette solution n'atteindrait pas tous les représentants du Parlement Européen puisque ceux-ci sont en plus grand nombre que les représentants des Six Etats membres de la C.E.E. à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, mais elle aurait le mérite de rendre plus effective l'union personnelle prévue entre les Assemblées du Conseil de l'Europe et de la C.E.E. (1).

Cette même solution présenterait l'inconvénient de nécessiter une révision de l'article 9 du Protocole relatif à l'U.E.O., mais ne pourrait-elle pas être motivée par les circonstances ? On peut en effet raisonnablement estimer que, malgré l'ajournement des négociations entre la C.E.E. et la Grande-Bretagne (2), cette dernière finira bien par faire son entrée dans la C.E.E. Il ne serait plus utile, dans ces conditions, de maintenir une liaison étroite entre la Grande-Bretagne et les Six. On ne voit guère d'ailleurs, après les abandons

---

(1) Une solution recommandant aux représentants du Parlement Européen de siéger à l'Assemblée de l'U.E.O. et à l'Assemblée Consultative a été un moment envisagée par les Six Membres des Affaires Etrangères des Etats membres de la Communauté dans une résolution en date du 18 juin 1957. D'après cette résolution, les Ministres des Affaires Etrangères s'engageaient « à soumettre aux parlements nationaux respectifs, au moment jugé opportun, la proposition de prendre les mesures propres à assurer qu'en principe la moitié des représentants de chaque parlement à l'Assemblée des Communautés Européennes soient membres titulaires de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale. En ce qui concerne toutefois la représentation des Parlements belge, luxembourgeois et qui disposent dans les assemblées précitées d'un nombre moins élevé de représentants, ce qui rend plus difficile la participation de ceux-ci à tous les travaux des Assemblées et de leurs Commissions, il est entendu que l'identité pourra se limiter à un tiers des représentants » (cf. Duclos, *op. cit.*, p. 464, ou *Nouvelles du Conseil de l'Europe*, novembre 1957, p. 9). Cette résolution présentait donc l'avantage de tenir compte de l'importance différente des délégations nationales aux trois Assemblées ; cependant, celle-ci ne devait pas être suivie d'application pour plusieurs motifs : Les parlements nationaux n'étaient pas tenus de répondre aux propositions de leurs gouvernements respectifs. Les parlements nationaux pouvaient fort bien arrêter, parmi les représentants au Parlement Européen, un nombre de délégués aux deux autres assemblées, inférieur au nombre prévu seulement « en principe » par la résolution. Enfin, il était particulièrement utopique de la part des Six ministres des Affaires Etrangères (mais peut-être n'était-ce pour eux qu'une concession de principe au Conseil de l'Europe et à l'U.E.O.) de penser que des représentants au Parlement Européen accepteraient de siéger également à l'Assemblée Consultative et à l'Assemblée de l'U.E.O.

(2) Voir *infra* nos développements à ce sujet.

de compétence consentis par l'U.E.O. au bénéfice du Conseil de l'Europe, et après une « happy end » des discussions entre les Six et les Sept, quel pourrait être l'intérêt des débats à l'Assemblée de l'U.E.O. Toutes ces raisons justifieraient, si besoin était , la révision du Protocole de l'U.E.O.; mais est-ce précisément nécessaire ?

Une dernière solution permettrait en effet de pallier les inconvénients de l'union personnelle et de la rendre pleinement effective sans pour autant reviser quoi que ce soit du Protocole relatif à l'U.E.O. Cette solution, efficace et pratique entre toutes, consisterait à faire élire les représentants du Parlement Européen au suffrage universel. Dégagés des soucis que peut causer leur mandat national, de nombreux représentants au Parlement Européen pourraient ainsi, sans inconvénient majeur, siéger tour à tour dans chacune des trois assemblées européennes.

Cette solution n'étant toujours qu'à l'état de projet, nous conclurons en constatant que l'identité de certains représentants à l'Assemblée Consultative et au Parlement Européen institue une union entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe, mais que celle-ci gagnerait en force si elle était plus effective, c'est-à-dire si elle était étendue à tous les représentants des Six Etats Membres de la C.E.E. à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Dans l'attente d'une solution aussi « progressiste », l'union personnelle est heureusement renforcée sous son aspect organique.

II. — L'union personnelle à caractère organique

Nous nous devons tout d'abord d'expliquer cette expression sous laquelle nous entendons étudier certaines relations organiques entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe, c'est-à-dire, en fait, les relations entre ces deux organisations résultant de sessions jointes de leurs assemblées. Nous le ferons par comparaison avec la coopération d'organes, que nous avons déjà examinée et par rapport à la fusion d'organes consacrée entre la C.E.E. et les deux autres Communautés et que nous rencontrerons plus loin. Nous pouvons d'ailleurs dire que ce genre d'union personnelle est plus qu'une coopération d'organes et moins qu'une fusion d'organes.

A. — L'union personnelle a caractère organique est plus qu'une coopération d'organes.

Dans l'un et l'autre cas, nous sommes en présence de deux organes distincts se rencontrant dans un cadre unique, soit un comité de coordination, soit une session unique de deux assemblées parlementaires réunies alors selon une formule congressionnelle, et dans l'un et l'autre cas, aucun vote en commun ne sanctionne les discussions intervenues au cours de l'une ou l'autre des réunions mixtes. Voilà pourquoi la comparaison mérite d'être établie, mais là même se limite son intérêt.

Il existe en effet pour les assemblées de chacune des deux organisations un élément personnel commun que l'on ne trouve pas dans la coopération d'organes. Il y a bien deux assemblées réunies au cours d'une même session, mais, ainsi que nous l'avons déjà noté, certains membres de l'une des assemblées sont en même temps membres de l'autre assemblée, et ceux-là ne peuvent pas se faire remplacer par un suppléant (1); les deux assemblées ne sont donc pas complètement étrangères l'une à l'autre, comme peuvent l'être les deux délégations qui ont à coopérer au sein d'un comité de coordination. Il existe là une union indéniable entre les deux organisations, et cette union est personnelle du fait de l'identité de certains représentants qui sont membres de l'une et l'autre assemblées, enfin, cette union a un certain caractère organique et non pas seulement fonctionnel, parce que les représentants ne siègent plus tour à tour dans deux ou plusieurs organes différents, mais au contraire simultanément au sein d'un même cadre institutionnel. Ce n'est pas à dire, cependant, que cette union soit elle-même une fusion d'organes : elle se situe en deçà d'une fusion d'organes.

B. — L'union personnelle a caractère organique est moins qu'une fusion d'organes.

Il est impossible de déceler une fusion dans les réunions jointes de l'Assemblée Consultative et du Parlement Européen.

Une union personnelle relative existe du fait de l'identité de certains membres des deux assemblées, mais il n'y a pas de fusion de ces deux dernières pour les raisons suivantes :

— Nous avons déjà mis l'accent sur le fait que l'union personnelle entre les deux assemblées ne pouvait être que partielle, il est donc inutile d'insister.

— Il est préférable de se pencher sur le déroulement des réunions jointes. Or, on peut observer à ce sujet :

— qu'aucun ordre du jour n'est distribué et aucun vote ne sanctionne les débats de la réunion jointe. Si les deux Assemblées désirent voter une résolution, elles ne peuvent le faire que séparément (2) ;

---

(1) « Les représentants membres des deux assemblées qui assistent à une réunion commune ne peuvent se faire remplacer au sein de l'Assemblée Consultative par leurs suppléants », cf. « Procédure adoptée pour les réunions jointes des deux assemblées », in *Procédure de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 1956, p. 78.

(2) Le 23 juin 1953, le lendemain de la présentation du rapport de la Haute Autorité, l'Assemblée Consultative se réunit en séance plénière et procéda à un vote sur le texte d'une réponse au rapport de la Haute Autorité. Cette procédure a été maintenue ; voir sur ce point : Assemblée Consultative, Résolution N° 158, adoptée le 20 janvier 1959, portant réponse au *Premier rapport général de la Commission de la C.E.E.* (Document N° 915 — Rapport de la Commission Economique). — En décembre 1954, après avoir entendu le premier rapport de l'Assemblée commune de la C.E.C.A., présenté par M. Poher, l'Assemblée Consultative adopta également une résolution portant

— que la présidence des séances est assurée alternativement par le Président de chacune des deux assemblées. Il n'y a donc pas de « Président ad hoc » ;

— que le règlement intérieur est celui de l'Assemblée Consultative ; aucun règlement propre à ces réunions jointes n'a donc été mis sur pied (1).

Il ne saurait donc être question d'assimiler l'union personnelle, malgré son caractère organique, à une fusion d'organes. Il s'agit d'une forme originale d'union entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe, dont nous pouvons maintenant apprécier mieux la portée.

C. — Portée de l'union personnelle a caractère organique

Les effets des réunions jointes de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen sont très appréciables. Ces réunions permettent en effet aux représentants de l'Assemblée Consultative de s'informer de ce qui se fait au sein des Communautés et notamment de la C.E.E., de donner leur appréciation sur les relations communautaires, et de faire connaître leur point de vue à leurs collègues du Parlement Européen qui ne siègent pas habituellement à leurs côtés. Il en résulte donc un large échange de vue des plus profitables ; cet échange de vue est d'ailleurs favorisé de diverses manières.

En effet, conformément à la pratique de la C.E.C.A. (2), la Commission de la C.E.E. (3), ainsi que le Parlement Européen, présentent chacun un rapport à l'Assemblée Consultative réunie en session jointe avec le Parlement Européen.

Le rapport de la Commission de la C.E.E. est en principe présenté par le Président de la Commission qui assiste à la réunion

---

réponse à celui-ci. Cette procédure a elle-même été maintenue à l'occasion des réponses apportées aux rapports présentés par le Parlement Européen.

On peut noter que la réponse de l'Assemblée Consultative aux rapports de la Haute Autorité et des Commissions est transmise par le Comité des ministres, tandis que la réponse de l'Assemblée Consultative au rapport du Parlement Européen est directement adressée à ce dernier.

Sur tous ces points, voir « Procédure de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe », *op. cit.*, p. 78.

(1) *Ibid.*, p. 78.

(2) Cf. Le Protocole sur les relations avec le Conseil de l'Europe...

Article 2 : « L'Assemblée de la Communauté présente chaque année à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe un rapport sur son activité ».

Article 3 : « La Haute Autorité communique chaque année au Comité des ministres et à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe le rapport général prévu à l'article 17 du Traité ».

(3) Les exécutifs des deux autres Communautés, c'est-à-dire la Haute Autorité de la C.E.C.A. et la Commission de l'Euratom présentent chacune un rapport, si bien que trois rapports sur l'activité des Communautés sont présentés à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, réunie en session jointe avec le Parlement Européen. Cependant un seul rapport est présenté sur l'activité du Parlement Européen commun aux trois Communautés.

Voir par exemple, *Sixième rapport général de la Commission de la C.E.E.*, juin 1963, parag. 286.

jointe à côté des Présidents de la Haute Autorité de la C.E.C.A. et de la Commission de l'Euratom.

Le deuxième rapport général sur l'activité de la Communauté fait pour la première fois mention de la participation de la Commission en ces termes :

« La Commission a participé à la réunion jointe de l'Assemblée Parlementaire Européenne et de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et y a présenté son rapport statutaire. » (1)

Le rapport du Parlement Européen est au contraire présenté par un rapporteur désigné à cet effet (2).

Des débats souvent très intéressants font alors suite à ces rapports. Il en résulte en général un fructueux échange de vue sur la politique des Six et celle des Sept ou des Quinze et sur les possibilités de les accorder. Ainsi, lors des Septième et Huitième réunions jointes, fut-il procédé à de larges discussions sur la zone de libre échange, sur l'association économique européenne et sur l'association d'Etats tiers à la C.E.E.

La première réunion jointe de l'Assemblée Consultative et du Parlement Européen eut lieu les 16 et 17 janvier 1959. Elle est rapportée comme étant la sixième réunion jointe, cinq autres ayant déjà eu lieu avec l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. C'est d'ailleurs à cette occasion qu'il fut décidé de porter de un à deux jours la durée de la réunion jointe.

Section III

La fusion entre la C.E.E. et les autres Communautés

Bien qu'elles soient juridiquement des entités distinctes (cf. article 232, paragraphes 1 et 2 du Traité C.E.E.) (3), les trois Communautés Européennes n'en demeurent pas moins les « trois éléments... d'une construction unitaire » (4). Leur assise géographique

---

(1) Cf. *Deuxième rapport général sur l'activité de la Communauté*, 1959, p. 41.

Cf. également, *Troisième rapport général*, 1960, p. 267.

(2) Cf. l'article 51 du règlement du Parlement Européen relatif aux « relations avec l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe » et ainsi libellé :

« 1) Au début de la session ouverte après le 1er mars de chaque année, le Comité des présidents nomme un rapporteur chargé de rédiger un rapport sur l'activité du Parlement Européen.

« 2) Après approbation par le Comité des présidents et par le Parlement, ce rapport est transmis directement par le Président du Parlement au Président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. »

(*J.O. des Communautés*, 15 octobre 1962, p. 2450/62.)

(3) Et c'est d'ailleurs pourquoi se justifie un examen des relations existant entre les trois Communautés.

(4) Cf. Résolution du Parlement Européen du 27 juin 1958, *J.O. des Communautés Européennes*, 26/7/1958, p. 260/58.

commune et leur structure institutionnelle analogue en font foi. La constatation d'une progression très nette dans l'intensité des relations unissant les trois Communautés n'a donc rien pour nous surprendre. La dynamique européenne donne ici son plein effet.

Nous pouvons dire que l'on passe de l'union personnelle constatée au stade précédent à l'union réelle, sans toutefois adopter pleinement la comparaison, puisque cette terminologie ne vise, en principe, que des Etats. Dans le cadre des relations instituant une union entre la C.E.E. et certaines organisations internationales, les organisations en présence conservent chacune des organes distincts ; seules certaines personnes, en siégeant tour à tour dans plusieurs organes, introduisent une union entre les Organisations Internationales en présence. Ici, au contraire, il s'agit véritablement d'une fusion d'organes ou d'une *union réelle d'un nouveau genre* : ce sont certains organes communs qui sont chargés de la gestion d'affaires communes ou qui, sans être communes, sont gérées en commun, chaque Comunauté conservant sa propre originalité. « La solution n'est plus d'ordre personnel, écrit le Professeur Dupuy, elle est d'ordre organique. » (1)

La Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés (2) consacre cette solution d'une manière formelle puisqu'elle institue un Conseil économique et social unique pour la C.E.E. et l'Euratom, une Assemblée et une Cour uniques et communes aux trois Communautés. Cependant, cette même convention ne prévoit aucune relation organique entre la Haute Autorité de la C.E.C.A. et les Commissions des deux autres Communautés, enfin entre les trois Conseils des trois Communautés. Reste à savoir si la pratique ne finira pas par combler cette lacune et par provoquer une fusion des trois Communautés. La pratique naissante serait plutôt en ce sens. Le dynamisme qui anime les institutions des trois Communautés permet en tout cas de bien augurer du résultat final.

Nous devrons donc tenir le plus grand compte à la fois des dispositions normatives et des premiers éléments d'une coutume en formation impliquant une révision des textes en vigueur.

Nous étudierons successivement les relations organiques instituant une fusion des Communautés, au niveau de certains organes de consultation, sur le plan parlementaire, sur le plan juridictionnel, et sur le plan exécutif.

I. — La fusion des Communautés au niveau des organes consultatifs

Une telle fusion est aisément concevable à ce niveau. Aucun organe commun, du fait de son caractère consultatif, ne peut en

(1) R.J. Dupuy, *op. cit.*, p. 484.

(2) Paul Reuter et André Gros, *Traités et Documents diplomatiques*, collection Thèmes, P.U.F., 1960, p. 381.

effet intervenir de manière déterminante dans la formation des normes applicables dans le cadre des différents ordres juridiques communautaires.

Sans doute faut-il y voir la raison pour laquelle une nouvelle institution unique a pu être mise sur pied à côté de celles que prévoit la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes. Nous voulons parler de la Commission de contrôle. Nous examinerons donc les deux exemples d'organes communs à caractère consultatif : le Conseil Economique et Social et la Commission de Contrôle.

A. — LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La Section III de la Convention relative à certaines institutions communes aux trois Comunautés prévoit expressément que les fonctions attribuées au Comité Economique et Social institué par le traité Euratom (articles 165 à 171) sont exercées par un Comité Economique et Social unique.

A cet effet une même procédure de désignation des membres du Comité unique est organisée par des dispositions rigoureusement identiques des deux traités (articles 194 à 197 du Traité C.E.E. et article 169 du Traité Euratom).

Ces membres sont nommés par le Conseil, après consultation de la Commission et d'après une liste dressée par chaque Etat membre, comprenant un nombre de candidats double de celui des sièges attribués à ses ressortissants. Ceux-ci sont en outre choisis en tenant compte de la nécessité d'assurer une représentation adéquate aux différentes catégories de la vie économique et sociale. L'Allemagne, la France et l'Italie ont droit à vingt-quatre sièges, la Belgique et les Pays-Bas à douze, le Luxembourg à cinq.

Cette procédure est révélatrice d'une action concertée, d'une part, des Commissions, d'autre part, des deux Conseils. Les Membres des Commissions de chacune des deux Communautés donnent une réponse commune à la consultation qui leur est demandée par les deux Conseils, et ces deux derniers prennent en commun la décision de nommer les membres du Comité unique. Si donc aucun organe commun n'est institué sur le plan exécutif, un rapide examen de la procédure de désignation des membres du Comité économique et social unique permet déjà de constater l'existence de certaines relations au niveau exécutif de ces deux Communautés.

Cependant, malgré cette unité organique au niveau du Comité économique et social, les deux communautés demeurent des organisations différenciées. Le Comité unique n'exerce ses fonctions que « dans les conditions respectivement prévues par ces traités » (art. 5 parag. 1 de la Section III de la Convention précitée).

Enfin, comme pour bien insister sur le dualisme des attributions du Comité unique agissant tantôt comme organe de la C.E.E., tantôt comme organe de l'Euratom, la Convention déclare obliga-

toire la création d'une section spécialisée « dans les domaines ou pour les questions relevant du traité instituant la Communauté de l'Energie atomique ». La Convention est formelle à cet égard. « Le Comité Economique et social unique doit comprendre une section spécialisée... ». En outre, cette section spécialisée peut comprendre des sous-comités compétents pour ce même objet (art. 5 parag. 2 de la Convention). Les attributions du Comité unique dans le domaine couvert par le Traité C.E.E. sont pareillement rappelées, puisque la Convention se réfère aux dispositions des articles 193 et 197 de ce Traité pour les déclarer applicables à ce Comité. Or l'article 197, notamment, fait état d'Institutions spécialisées pour les principaux domaines couverts par le présent traité !

On peut donc parler d'un « dédoublement fonctionnel » du Comité unique, d'autant plus que le Traité C.E.E. (art. 197 alinéa 3) et le Traité Euratom (art. 169 alinéa 2) disposent que « le fonctionnement des sections spécialisées s'exerce dans le cadre des compétences générales du Comité. *Les sections spécialisées ne peuvent être consultées indépendamment du Comité* » (1).

Il s'agit donc bien de l'intervention d'un même organe dans deux ordres juridiques différents : d'une part, l'ordre juridique de la C.E.E., d'autre part, l'ordre juridique de l'Euratom.

Notons que le Comité Consultatif institué près de la Haute Autorité par l'article 18 du Traité C.E.C.A. a été tenu à l'écart de cette unification par la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes.

Mais ce n'est pas une raison pour estimer que la situation de ce Comité est réglée de manière définitive. La pratique supplée parfois l'absence de texte : la mise sur pied d'une Commission de contrôle unique dans le cadre de la C.E.E. et de l'Euratom, en dehors de toutes dispositions formelles de la Convention relative aux institutions communes, en fournit la preuve.

B. — LA COMMISSION DE CONTROLE

La création de cette Commission de contrôle commune à la C.E.E. et à l'Euratom a été cependant facilitée par l'existence de dispositions rigoureusement semblables dans les traités instituant ces deux Communautés (art. 206 du Traité C.E.E. et 180 du Traité Euratom).

D'après ces deux traités, la Commision de contrôle est composée de membres désignés par le Conseil statuant à l'unanimité.

La Commission de contrôle est chargée d'examiner les comptes de la totalité des recettes et des dépenses des deux Communautés; elle rédige un rapport à ce sujet et le transmet à la Commission. La Commission le joint alors aux comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget qu'elle soumet chaque année au Conseil et à l'Assemblée.

(1) C'est nous qui soulignons.

On le voit, cette commission ne fait que constater et consigner ses observations dans un document; son rôle est donc purement consultatif.

Ces dispositions, dont nous venons de rappeler l'essentiel, servirent de fondement à la création d'une institution unique : une Commission de contrôle, compétente pour les deux Communautés. Les membres sont nommés par décision commune des Conseils des deux Communautés (1) et agissent indistinctement au nom de l'une ou de l'autre Communauté; ainsi remettent-ils chaque année à l'une et à l'autre des Commissions un rapport relatif aux comptes de l'exercice de l'année précédente.

Mais le fait le plus intéressant est peut-être que la partie de ce rapport consacrée aux institutions communes est élaborée en commun par la Commission de Contrôle et par le Commissaire aux comptes de la C.E.C.A. (2), agent officiel institué par l'article 78 paragraphe 6 du Traité C.E.C.A. Quoi d'étonnant d'ailleurs, puisque le Commissaire aux Comptes de la C.E.C.A., actuellement M. Urbain Vaës, est en même temps membre de la Commission de contrôle de la C.E.E. et de l'Euratom ? (3).

C'est dire que les hypothèses de dédoublement fonctionnel peuvent être nombreuses et que les relations organiques au niveau des organes consultatifs conduisent à une fusion progressive des trois Communautés.

On mesure du même coup le chemin qui serait parcouru en faveur de cette fusion des Communautés si l'on pouvait faire la même constatation au sujet des relations organiques existant au niveau parlementaire.

II. — La fusion des Communautés sur le plan parlementaire (3)

L'entrée en vigueur des Traités C.E.E. et Euratom provoqua la substitution d'une assemblée unique à l'assemblée prévue par le Traité C.E.C.A. Cette assemblée, conformément aux dispositions de la Section I de « La Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes », est commune aux

---

(1) Un exemple de ce genre de désignation par décision commune des deux Conseils est rapporté dans le *Quatrième rapport général sur l'activité de la Communauté*, 1961, p. 252 : « M. Eduard Sina (Allemagne) a été nommé par les Conseils, le 25 juin 1960, membre de la Commission de Contrôle, en remplacement de M. Heck (Allemagne), décédé le 24 février 1960. » Cette procédure révèle également l'existence de relations entre les Conseils des deux Communautés.

(2) Cf. *Quatrième rapport général*, p. 252 ; *Cinquième rapport général*, p. 292.

(3) Cf. *Annuaire Manuel de l'Assemblée Parlementaire Européenne* (1960-1961), Luxembourg, 1961, pp. 147 et 206, et *Annuaire Manuel du Parlement Européen* (1961-1962), p. 204.

(4) Pierre Ginestet, « L'Assemblée Parlementaire Européenne », *Que sais-je ?* P.U.F., Paris, 1959.

trois Communautés. Elle porte depuis le 30 mars 1962 la dénomination de « Parlement Européen » (1).

Nous étudierons le Parlement Européen dans sa composition et dans l'exercice de ses fonctions. Nous nous efforcerons de rechercher le degré de fusion réalisé à ce double point de vue.

A. — LA COMPOSITION DU PARLEMENT EUROPÉEN

Qu'il agisse dans le cadre des compétences que lui attribue le Traité C.E.C.A. ou bien dans le cadre de celles que lui attribuent le Traité C.E.E. et le Traité Euratom, le Parlement Européen se présente toujours selon la même composition. Il n'est pas inutile de le noter parce qu'il aurait très bien pu en être autrement : il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler le projet de traité C.E.D. et les dispositions du Traité C.E.C.A. fixant la composition de l'Asemblée commune.

Aux termes de l'article 33 du projet de traité instituant une Communauté Européenne de Défense, l'Assemblée de la C.E.C.A., qui aurait été commune aux deux communautés, aurait fonctionné selon une composition quelque peu modifiée au profit des trois grands Etats, chacun d'eux disposant de trois voix supplémentaires.

L'Assemblée de la C.E.C.A. aurait donc été maintenue intégra-

---

(1) Cf. *J.O. des Communautés Européennes*, 26 avril 1962, N° 31, p. 1045/62. — Prétextant que l'expression « Parlement » prêtait à malentendu en langue française, les Conseils de la C.E.E. et de l'Euratom ont « jugé préférable de ne pas s'écarter dans les documents officiels établis par eux en langue française de la dénomination expressément retenue par les traités » (cf. Réponse du 26 juillet 1962 à la question écrite, N° 55, de M. Poher au Conseil de la C.E.E. et au Conseil de la C.E.C.A. en date du 29 juin 1962 ; *J.O. des Communautés Européennes*, 11/8/1962, N° 74, p. 2102/62). Si la réponse des Conseils a le mérite d'être conforme à l'usage de la langue française qui retient l'expression « Parlement » pour désigner les deux Chambres réunies : Assemblée Nationale et Sénat, elle ne révèle pas moins la volonté de certains Etats représentés aux Conseils qui cherchent à confiner le Parlement Européen dans son droit de prendre des résolutions qui n'obligent pas les Conseils, la preuve en est faite !

Nous retiendrons cependant la dénomination « Parlement Européen » parce qu'elle est conforme au devenir européen que symbolise le Parlement Européen, et parce que conforme à l'usage européen qu'il est plus utile et plus opportun de prendre en considération qu'un seul usage national, lorsqu'il s'agit de questions européennes. Il serait contraire à l'unité européenne que l'opinion publique allemande suive les débats de l' « Europaisches Parlament », l'opinion publique des Trois Pays du Benelux ceux de l' « Europees Parlement », l'opinion publique italienne ceux du « Parlemento Europeo », enfin l'opinion publique française ceux de... « l'Assemblée » !

L'opinion publique européenne a déjà suffisamment du mal à se retrouver dans le dédale européen pour qu'il soit besoin de lui compliquer la tâche. Si, en plus de la question de savoir où se situe le siège des Organisations Européennes et notamment des Communautés Européennes, l'opinion publique européenne a besoin de se demander de quelle assemblée européenne il s'agit, elle renoncera à s'intéresser à l'actualité européenne... à moins que ce ne soit là un moyen de mieux ressentir cette absence d'unité et de la réclamer avec plus d'insistance.

lement dans sa composition, mais il lui aurait été adjoint neuf délégués lorsqu'elle aurait statué dans un domaine relevant de la C.E.D.

Cette solution n'a pas été retenue en 1957 pour l'Assemblée unique, bien que les Traités C.E.E. et Euratom aient prévu que l'Assemblée de ces communautés soit composée d'un nombre de délégués supérieur à celui de la C.E.C.A., 142 au lieu de 78 !

La Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes a apporté une réponse à ce problème de composition en décidant que l'Assemblée unique serait « composée et désignée comme il est prévu tant à l'article 138 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, qu'à l'article 108 du Traité instituant la Communauté Européenne de l'énergie atomique ». En conséquence, l'article 21 du Traité C.E.C.A. relatif à la composition de l'Assemblée était abrogé et remplacé par un nouvel article 21 (article 2 parag. 2 de la Convention). Le nombre de délégués à l'Assemblée unique était alors uniformément fixé comme suit par les trois traités : 36 délégués pour l'Allemagne, la France et l'Italie, 14 pour la Belgique et les Pays-Bas, enfin, 6 pour le Luxembourg.

La solution retenue contribuait largement à la fusion des Communautés.

Mais cette fusion ne sera complète à nos yeux que, lorsque cessant d'être des « délégués » de leurs Parlements nationaux, les parlementaires européens deviendront les représentants directs des peuples des Etats membres. Alors, il sera possible de parler d'intégration européenne, et alors, les divisions artificielles entre Communautés apparaîtront caduques. Il importe donc, pour que l'on puisse parler d'une véritable fusion des Communautés au niveau parlementaire et d'une fusion des Communautés tout court, que les dispositions conjointement prévues par les trois Communautés (article 21, paragraphe 3, du Traité C.E.C.A. mis en vigueur par l'article 2, paragraphe 2, de la Convention relative aux institutions communes, article 138, paragraphe 3, du Traité C.E.E. et article 108, paragraphe 3, du Traité Euratom) soient mises en application le plus rapidement possible.

Ces dispositions prévoient que :

« L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres.

« Le Conseil, statuant à l'unanimité, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

L'Assemblée s'est saisie du problème et un projet de convention a été élaboré sur rapports de la Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles (1), mais, conformément

(1) Cf. ces rapports :
— Rapport introductif de M. Battista, Document N° 22, 1960.

aux dispositions précitées, c'est le Conseil qui doit décider de la suite à donner aux propositions de l'Assemblée et les parlements nationaux devront autoriser la ratification de ces textes. Les Conseils ont certes assuré l'Assemblée qu'ils examineraient le projet avec tout l'intérêt qu'il mérite (1), mais le problème n'a guère avancé depuis. L'adoption d'une telle réforme entraînerait en effet, à court terme, une fusion des exécutifs ainsi que des Conseils ministériels et, par là même, une uniformisation des pouvoirs de l'Assemblée à leur égard. Or, certains Etats membres ne semblent guère pressés de voir cette fusion se réaliser. L'Assemblée doit donc tenir compte de l'existence de cette trinité exécutive et il s'ensuit que la fusion des Assemblées des trois Communautés en une Assemblée unique n'atteint pas ce même degré lorsqu'on considère cette dernière dans sa composition ou dans l'exercice de ses fonctions.

B. — LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS

Si le Parlement Européen a vu ses nouvelles fonctions fixées par les traités de Rome, il n'en demeure pas moins l'héritier de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. et continue à ce titre d'exercer les tâches qui incombaient à celle-ci. La question est donc de savoir comment l'Assemblée unique qu'est le Parlement Européen s'insère dans ces ordres juridiques de structure différente que sont d'une part, la C.E.C.A., d'autre part la C.E.E. et la C.E.E.A., ces dernières accordant une place analogue au Parlement Européen

Un examen de l'organisation des travaux du Parlement Européen et une analyse sommaire, à titre comparatif, des fonctions exercées par le Parlement, dans le cadre des trois Communautés, devraient apporter une réponse à cette question, et permettre ainsi de mesurer le degré de fusion des ordres juridiques Communautaires.

Le Parlement Européen a fixé l'organisation de ses travaux dans le souci d'aborder les problèmes des trois Communautés selon une méthode unitaire. Cela est particulièrement sensible en ce qui concerne les sessions et les Commissions.

L'Assemblée commune de la C.E.C.A. connaissait deux sortes

— Rapport général de M. Dehousse, Document N° 22, 1960.
— Rapport de M. Faure sur la composition de l'Assemblée élue, Document N° 22, 1960.
— Rapport de M. Schuijt sur les questions relatives au régime électoral, Document N° 22, 1960.
— Rapport de M. Metzger sur la représentation des pays et territoires d'Outre-Mer au sein de l'Assemblée parlementaire élue, Document N° 22, 1960.
— Débats parlementaires : Session de mai 1960, débats des 10, 11, 17 mai 1960.
— Résolutions du Parlement Européen adoptées le 17 mai 1960, *J.O. des Communautés Européennes* du 2 juin 1960.

(1) Cf. Conseils des Communautés Européennes, communication à la presse du 20 juin 1960.

de sessions : ordinaire et extraordinaire; la mise en vigueur des Traités de Rome a fondamentalement changé la situation.

L'article 22 du Traité C.E.C.A. déclarait : « L'Assemblée tient une session annuelle. Elle se réunit de plein droit le deuxième mardi de mai. La session ne peut se prolonger au-delà de la fin de l'exercice financier en cours. » Etait en outre prévue la possibilité de sessions extraordinaires, soit « à la demande du Conseil pour émettre un avis sur les questions qui lui sont soumises par celui-ci », soit à celle de « la majorité de ses membres ou de la Haute Autorité », sans qu'un motif quelconque soit exigé.

Les articles 139 du Traité C.E.E. et 109 du Traité Euratom stipulent au contraire en une forme identique que « l'Assemblée tient une session annuelle. Elle se réunit de plein droit le troisième mardi d'octobre. L'Assemblée peut se réunir en session extraordinaire, à la demande de la majorité de ses membres, du Conseil ou de la Commission ». Le droit du Conseil de demander la convocation du Parlement Européen en session extraordinaire est élargi en raison même du rôle plus important tenu par le Conseil dans le C.E.E. et l'Euratom, que dans la C.E.C.A.

La divergence des dispositions retenues par les Traités de Rome par rapport à celles du Traité de Paris pouvait avoir des conséquences fâcheuses : les sessions ayant une durée différente, celles-ci pouvaient en effet se chevaucher, enfin se posait surtout le problème suivant : le Parlement Européen réuni en session ordinaire au titre de la C.E.E. ou de l'Euratom pouvait-il délibérer des questions intéressant la C.E.C.A. ?

Théoriquement, non ! Le Parlement Européen ne pouvait se pencher sur ces questions que dans la mesure où il avait été lui-même convoqué en session extraordinaire dans les formes prévues par le Traité C.E.C.A.

Le Parlement Européen retint une solution pragmatique qu'inspirait sa conception unitaire de l'Europe des Six (1). Il tient une seule session annuelle subdivisée en fait en plusieurs périodes. Il se réunit donc de plein droit aux deux dates prévues par les divers traités et décide souverainement de la durée des « interruptions » de la session (2). Ainsi le Parlement a donc proclamé son droit de siéger simultanément au titre des trois Communautés Européennes.

C'est dans le même esprit que le Parlement Européen a constitué ses Commissions. Aucune Commission n'est en effet spécialement attachée à l'une des trois Communautés. Toutes délibèrent sur l'ensemble des problèmes de même nature qui se posent dans le cadre de l'un ou l'autre des Trois Traités, c'est-à-dire qu' « elles sont, chacune dans son domaine, compétentes pour suivre

(1) Voir l'art. 1er du Règlement intérieur du Parlement Européen, *J.O. des Communautés*, 15 octobre 1962, p. 2437.

(2) Le Président du Parlement Européen déclare la Session « reprise » ou « interrompue ».

de manière unitaire l'action des trois Communautés » (1). La dénomination des Commissions (2) est révélatrice de leurs compétences dans les trois ordres juridiques communautaires. Ce sont :

1° la Commission politique;
2° la Commission du Commerce extérieur;
3° la Commission de l'agriculture;
4° la Commission sociale;
5° la Commission du marché intérieur;
6° la Commission économique et financière;
7° la Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement;
8° la Commission des transports;
9° la Commission de l'énergie;
10° la Commission de la recherche et de la culture
11° la Commission de la protection sanitaire;
12° La Commission des budgets et de l'administration;
13° la Commission juridique.

Cette répartition unitaire indique clairement que l' « Assemblée entend jouer un rôle fédérateur entre les trois Communautés » (3), elle est en outre une invitation aux exécutifs des trois Communautés à pratiquer une politique commune. D'une façon générale, cette organisation des travaux ne pouvait en tous cas qu'inciter l'Assemblée unique à adopter une attitude unitaire dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont dévolus par les trois traités.

Certains de ces pouvoirs sont propres à chacun des trois traités, d'autres sont au contraire communs aux trois traités, mais la pratique, dictée par une interprétation extensive des textes, a eu si souvent raison des différences existantes, qu'il est actuellement possible de mesurer le degré de fusion des Communautés au niveau parlementaire. Nous en donnerons un aperçu.

Comme l'Assemblée commune de la C.E.C.A., l'Assemblée unique dispose du droit de poser des questions écrites ou orales ; or, celles-ci peuvent être indifféremment posées à la Haute Autorité de la C.E.C.A. ou à chacune des Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom (cf. : article 23, alinéa 3, du Traité C.E.C.A. — article 140, alinéa 3, du Traité C.E.E. — article 110, alinéa 3, du Traité Euratom). Les traités, en revanche, n'évoquaient pas la possibilité de poser également des questions aux Conseils des Trois Communautés; le Parlement Européen a comblé cette lacune en inscrivant ce droit dans son règlement (4); les Conseils ont d'ailleurs accepté de bonne

(1) Cf. *Premier rapport général*, 1958, p. 29.

(2) Celles-ci sont au nombre de treize, soit huit grandes Commissions composées de vingt-neuf membres et cinq petites composées de dix-sept membres.

Cf. la résolution sur « la dénomination des Commissions de l'Assemblée Parlementaire Européenne », *J.O. des Communautés Européennes*, 6 avril 1961.

(3) Ginestet, *op. cit.*, p. 98.

(4) Cf. l'article 44 du règlement du Parlement Européen, en ce qui concerne les questions écrites, et l'article 45 du même règlement, en ce qui concerne les

grâce de répondre aux questions qui leur étaient posées. La procédure des questions a donc été unifiée au niveau des trois Communautés.

Mais il n'est pas de véritable pouvoir de contrôle sans sanction, aussi est-il apparu dans la logique du Parlement Européen que cette sanction soit commune aux exécutifs des trois Communautés.

Les traités C.E.E. (article 144) et Euratom (article 114) ont repris l'essentiel des dispositions du Traité C.E.C.A. en ce qui concerne la mise en œuvre de la sanction des exécutifs. Une motion de censure peut être adoptée à l'encontre de la Haute Autorité à condition de réunir une double majorité : celle des deux tiers des suffrages exprimés et celle de la majorité des membres composant l'Assemblée. Mais une différence essentielle demeure entre ces dispositions. En effet, alors que la motion de censure ne peut être déposée que sur le rapport général annuel de la Haute Autorité, celle-ci peut être déposée sur la gestion des Commissions, c'est-à-dire à tout moment (1).

L'évolution du contrôle exercé par l'Assemblée commune puis par l'Assemblée unique à l'égard de la Haute Autorité de la C.E.C.A., conduit cependant à souhaiter qu'à l'avenir une même sanction soit possible à l'encontre de la Haute Autorité. Les trois exécutifs seraient soumis à un contrôle politique pouvant se traduire à tout moment par une censure de leur gestion.

Le contrôle de l'action de la Haute Autorité, avons-nous dit, ne peut être exercé, d'après le traité, qu'une fois l'an, lors de l'examen du rapport général de la Haute Autorité sur l'activité de la C.E.C.A. L'Assemblée Commune exerça d'abord à plein ce contrôle a posteriori que lui reconnaissait le Traité, puis elle s'avança très vite dans la voie d'un contrôle permanent.

A cet effet, l'Assemblée commune multiplia ses sessions extraordinaires, puis, le Parlement Européen lui ayant succédé, les sessions se rapprochèrent au point de favoriser un contrôle au jour le jour. La Haute Autorité s'associa d'ailleurs volontiers à cette évolution en acceptant d'assister aux réunions des Commission parlementaires et de fournir toutes les explications que celles-ci désiraient.

Il est donc tout naturel de penser que le Parlement Européen devrait pouvoir sanctionner à tout moment son contrôle de la Haute Autorité par une motion de censure ; ainsi ne subsisterait pratiquement plus de différence entre la mise en œuvre de la motion de censure, par l'Assemblée unique, à l'égard de la Haute Autorité et la mise en œuvre de la motion de censure, par la même Assemblée, à l'égard des Commissions de la C.E.E. et de l'Euratom.

Ce serait enfin ne pas tenir compte de la pratique suivie au sein de la C.E.C.A. que de prétendre qu'il existe une différence

---

questions orales sans débat, ou l'article 46 pour les questions orales avec débat.

(1) Voir l'article 24 du règlement du Parlement Européen.

fondamentale entre d'une part le Traité C.E.C.A., et d'autre part les traités C.E.E. et Euratom, sous prétexte que l'un serait un traité-loi ne laissant aucune place au Parlement Européen dans l'élaboration des mesures prises par la Haute Autorité en application de ce traité, et que les deux autres traités seraient des traités cadres offrant au contraire au Parlement Européen la possibilité de donner des avis sur les décisions que doit prendre le Conseil sur proposition de la Commission (1).

La Haute Autorité, désireuse d'avoir l'appui de l'Assemblée Commune, puis du Parlement Européen dans les difficultés qu'elle rencontrait au cours de son action, a en effet accepté d'emblée de recevoir les avis et les conseils de ce dernier. Plusieurs déclarations de la Haute Autorité et notamment de son président en font foi. Celles-ci son particulièrement significatives : « La Haute Autorité est bien décidée à inscrire son action au cours des prochains mois, dans la ligne tracée par les résolutions qu'a adoptées le mois dernier votre Assemblée... » (2). « Elle (l'Assemblée) est en mesure d'intervenir dans cette action à quelque stade que ce soit. Elle peut se prononcer sur les motifs qui ont déterminé cette action et porter une appréciation qui revêt nécessairement une importance considérable pour la Haute Autorité. » (3)

Il est indéniable qu'en exerçant ainsi un contrôle préalable sur l'action de la Haute Autorité, le Parlement Européen à la suite de l'Assemblée Commune, est devenu à même d'émettre des avis pouvant peser d'un aussi grand poids que ceux qu'il émet à l'occasion des décisions que les Conseils de la C.E.E. ou de l'Euratom se proposent de prendre.

Si l'économie du Traité C.E.C.A. ne correspond donc pas en tout point à celle des Traités C.E.E. et Euratom, il y a tout lieu cependant de constater que la dynamique européenne a son plein effet au niveau du Parlement Européen, et que la fusion des trois Communautés est une réalité ou tout au moins est en passe de le devenir.

---

(1) Cf. les articles suivants : article 7 ; article 14 (§ 7) ; article 43 (§ 2 et 3) ; article 54 (§ 1 et 2) ; article 56 (§ 2) ; article 57 (§ 1 et 2) ; article 63 (§ 1 et 2) ; article 75 (§ 1) ; article 87 (§ 1) ; article 100 ; article 122 ; article 126 (§ 1 et 2) ; article 127 ; article 201 ; article 203 (§ 3 et 4); article 212 ; article 235 ; article 236 ; article 238.

Pour une liste des consultations effectivement demandées par le Conseil des Ministres à la date du 14 mai 1963. Voir Hans Furler, « Rapport sur les compétences et les pouvoirs du Parlement Européen », 14 juin 1963. Document N° 31, pp. 29 à 33.

Sur l'extension de ce pouvoir consultatif, voir : « Résolution du Parlement Européen » en date du 27 juin 1963 et rapportée au *J.O. des Communautés*, 12/7/1963, p. 1917/63.

(2) Cf. Débats de l'Assemblée Commune. Compte rendu in extenso, n° 9 (1954-1955), p. 510.

(3) Cf. Débats de l'Assemblée Parlementaire Européenne, mai 1958, p. 15.

III. — La fusion des Communautés sur le plan juridictionnel

L'entrée en vigueur des Traités C.E.E. et Euratom provoqua également la substitution d'une Cour de Justice unique compétente pour les trois Communautés, à la Cour de Justice de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. La Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes consacra cette substitution (article 4, paragraphe 1) et confia à une cour unique l'exercice des compétences attribuées par chacun des Traités à la Cour qu'il instituait (article 3 et article 4, paragraphe 1 in fine de la Convention).

Cette Cour de Justice unique est composée de sept juges nommés d'un commun accord pour six ans, par les gouvernements des Etats membres (1). Ces juges sont renouvelables tous les trois ans ; ce renouvellement porte alternativement sur trois ou quatre juges.

La Cour est assistée de deux avocats généraux nommés dans les mêmes conditions que les juges, et d'un greffier nommé par elle. Elle siège ordinairement en séance plénière, toutefois elle peut créer en son sein des chambres de trois ou cinq juges, soit pour procéder à certaines instructions, soit pour juger certaines affaires.

Le nouvel article 32 du Traité C.E.C.A. mis en vigueur par l'article 4 de la Convention précitée reprend en des termes identiques les dispositions précédentes.

La Cour siège donc dans une identité parfaite, qu'elle exerce ses compétences dans l'ordre de la C.E.C.A., dans celui de la C.E.E. ou dans celui de l'Euratom.

Cette unité de juridiction permet d'espérer une unité plus grande de la jurisprudence de la Cour dont les attributions varient cependant selon l'ordre juridique communautaire où elle intervient (2).

IV. — La fusion des Communautés sur le plan exécutif

Ayant constaté, dès sa session de juin 1958, « que les textes des traités ne prévoient pas de liaison organique entre la Haute Autorité et les Commissions exécutives », le Parlement Européen invita « la Haute Autorité, la Commission de la Communauté Economique Européenne et la Commission de l'Euratom à s'inspirer d'une conception dynamique de la structure des institutions » pour réaliser une unification progressive des trois Communautés » (3).

---

(1) Voir les articles 165 à 167 inclus du Traité C.E.E. et les articles 137 à 139 inclus du Traité Euratom.

(2) Soule, *op. cit.*, pp. 208 à 212.

(3) Cf. « La résolution sur la coordination des trois Communautés Européennes adoptée à l'unanimité » sur rapport de M. Van der Goes Van Naters. Document N° 32, *J.O. des Communautés Européennes* du 26 juillet 1958, p. 260/58.

Les exécutifs répondirent de bonne grâce à cette invitation (1), et essayèrent d'éviter les doubles emplois par la coopération de leurs services administratifs et surtout par la création de services communs. Mais la difficulté de parvenir au même résultat sur le plan politique mit l'accent sur l'urgence d'une révision des trois traités dans le sens d'une fusion des trois exécutifs communautaires et des trois Conseils.

A. — La coopération des services administratifs et les services communs.

La coopération des services administratifs fut amorcée dès la mise en vigueur des traités de Rome et se développe depuis de manière constante. Elle répond en effet à des impératifs évidents : permettre et faciliter l'unité politique des exécutifs, manifester l'unité de la Communauté à l'égard de l'extérieur, et surtout, utiliser de manière plus rationnelle les moyens mis à la disposition des Communautés.

Les modalités de cette coopération sont assez diversifiées ; en outre, elles peuvent se combiner entre elles pour donner lieu à des formes de coopération plus originales. Ces formes de coopération sont les suivantes : établissement de liaisons organiques à tous les niveaux de l'administration et comportant des réunions, des échanges d'information, des travaux en commun ou une assistance mutuelle ; accomplissement de certains travaux, par une division ou un service des exécutifs pour le compte des autres exécutifs ; enfin, et surtout, création de services communs accomplissant dans un domaine donné l'ensemble des tâches que demande le fonctionnement des trois Communautés, cette dernière forme de coopération étant la forme la plus typique d'une fusion des Communautés au niveau administratif.

Un exemple de la première méthode nous est donné par l'accord de coopération convenu entre la Haute Autorité de la C.E.C.A., et la Commission de la C.E.E. Il prévoit des procédures assurant une collaboration étroite entre les deux Communautés et leurs services respectifs. Ainsi, chaque exécutif, avant de prendre ou de proposer une décision susceptible d'exercer une influence sur l'action de l'autre exécutif demandera l'avis de ce dernier avant de mettre en œuvre la procédure prévue pour assurer l'adoption définitive et l'application de cette décision. Ainsi la Commission de la C.E.E. a t-elle demandé l'avis de la Haute Autorité sur certains problèmes qui se posaient dans le cadre du règlement à établir, suivant l'article 79, paragraphe 3 du Traité de Rome, concernant l'élimination des discriminations en matière de prix et conditions de transport (2).

---

(1) *Premier rapport général sur l'activité de la Communauté,* 1958, p. 29.

(2) Cf. *Deuxième rapport général sur l'activité de la Communauté,* 1958, pp. 17-18 ; *Troisième rapport général,* 1960, p. 65 ; autres exemples : *Sixième rapport général,* juin 1963, parag. 346 et 350.

Inversement, la Commission de la C.E.E. a été associée, avec la Banque Européenne d'investissement, à l'élaboration de propositions de la Haute Autorité au Conseil spécial de ministres de la C.E.C.A., en vue de la solution des problèmes posés par la reconversion industrielle des régions touchées par la fermeture des mines. Ces questions qui restent du ressort de la C.E.C.A. revêtent un grand intérêt pour la C.E.E. dans la mesure où elles touchent aux questions de la politique régionale et impliquent que des industries de remplacement soient prévues (1).

La même collaboration existe d'ailleurs entre la Commission de la C.E.E. et la Commission de l'Euratom. C'est ainsi que la Commission de la C.E.E. a été associée aux travaux de la Commission de l'Euratom en vue de la modification du tarif douanier commun pour les produits nucléaires (2). Inversement, les Conseils de la C.E.E. et de l'Euratom ont pris la décision d'institutionnaliser le principe de l'association des institutions de l'Euratom à l'élaboration des futures décisions que le Conseil de la C.E.E. serait amené à prendre, dans le domaine tarifaire, en vertu de l'article 28 du Traité de Rome (3).

La même collaboration existe enfin entre chacun des Exécutifs et les Conseils des Ministres des autres Communautés (4).

Le recours à la seconde méthode est envisagé, par exemple, en ce qui concerne l'élaboration de programmes généraux et de directives pour le droit d'établissement et la libre prestation des services dans le cadre de la C.E.C.A. Le Traité qui institue la C.E.C.A. ne prévoyait pas de telles dispositions, cette Communauté se propose d'utiliser les dispositions établies par la C.E.E. dans ce domaine (5).

La troisième méthode est de loin la plus intéressante ; elle permet une fusion des Communautés sur le plan administratif. Ainsi certains services sont-ils maintenant communs aux trois Communautés. Ce sont le service commun de presse et d'information, le service juridique, l'office statistique des Communautés.

Aux termes d'un accord intervenu entre les présidents des trois exécutifs et entériné par les trois collèges, des Conseils d'administration ont été mis en place pour chacun des services communs (6).

Chaque conseil d'administration se compose de trois membres, à raison d'un membre pour chaque exécutif, les décisions étant acquises à l'unanimité.

La présidence de chaque Conseil d'administration est assurée par le représentant de l'exécutif chargé de la gestion administrative

---

(1) *Cinquième rapport général d'activité*, 1962, pp. 293 et 294 ; autres exemples : *Sixième rapport général*, 1963, parag. 346 à 351.

(2) Cf. *Cinquième rapport général d'activité*, 1962, p. 293.

(3) Cf. *Cinquième rapport général d'activité*, 1962, p. 293.

(4) Cf. *Dixième rapport général de la Haute Autorité de la C.E.C.A.*, 1962, pp. 58 et sq.

(5) Cf. *Deuxième rapport général*, 1961, p. 255.

(6) Cf. *Troisième rapport général*, 1960, pp. 68 et sq.

journalière du Service commun correspondant. La répartition des présidences des conseils d'administration s'ordonne comme suit :

Un membre de la Commission de la C.E.E. assure la présidence du Service Commun de presse et d'information, un membre de la Commission de l'Euratom assure la présidence du Service juridique commun et un membre de la Haute Autorité de la C.E.C.A. celle de l'Office statistique des Communautés (1).

La gestion administrative et budgétaire de chacun des services communs est assurée par celui des exécutifs qui est responsable, à l'égard des deux autres, du bon fonctionnement de ce service. Toutefois, le rattachement d'un service commun à l'un des exécutifs ne vise que la gestion administrative et budgétaire, le Conseil d'Administration intéressé ayant seul compétence pour la politique générale au service.

L'activité du Service de presse et d'information comporte notamment : l'élaboration et la diffusion de publications intéressant la vie des Communautés et les grands problèmes de l'intégration européenne, la collaboration avec les grands réseaux de radiodiffusion et de télévision à l'occasion des événements marquants de la vie des Communautés, l'organisation de journées et de stages d'information au siège des Communautés, notamment au profit des universitaires, étudiants, chercheurs et professeurs, et au profit des dirigeants syndicaux ouvriers et paysans, l'information à l'intérieur des Six Etats membres et dans les pays d'Outre-mer associés à la Communauté Economique Européenne des problèmes soulevés par leur association, la formation civique de la jeunesse et l'éducation populaire des adultes (2).

Le Service juridique Commun donne de multiples consultations sur les questions susceptibles d'avoir une incidence sur plusieurs communautés, et surtout, il assure la représentation et la défense des exécutifs dans les recours contentieux introduits contre eux devant la Cour de Justice des Communautés Européennes ou dans les recours introduits par eux à l'occasion d'infractions aux traités. Ce système présente l'avantage de garantir une interprétation et une application cohérente des traités européens (3).

Enfin, l'Office statistique des Communautés Européennes est compétent pour toutes les questions statistiques des trois exécutifs. L'organisation des enquêtes et l'élaboration des nomenclatures et

---

(1) Dans l'ordre des Conseils d'administration cités, les Présidents sont actuellement les suivants : M. Caron, vice-président de la Commission de la C.E.E. ; M. Sassen, membre de la Commission de l'Euratom ; M. Coppé, vice-président de la Haute Autorité.

(2) Cf. *Quatrième rapport général,* 1961, p. 260.
Cinquième rapport général, 1962, p. 300 à 306.
Sixième rapport général, juin 1963 (surtout), parag. 354 à 368.

(3) Cf. *Troisième rapport général,* 1960, p. 72.
Quatrième rapport général, 1961, p. 257.
Cinquième rapport général, 1962, p. 300
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 380 et sq.

des publications figurent également au nombre de ses activités. Cet office statistique poursuit sa tâche en collaboration avec les services des pays des Communautés et avec ceux de quelques organisations internationales dont l'E.C.E. et l'O.C.D.E. (1).

B. — Solutions pratiques et projets tendant a la fusion des exécutifs eux-mêmes.

Mais le problème de la coopération entre les trois exécutifs est, au premier chef, un problème dont la solution est essentiellement politique ; les mesures prises au niveau administratif ne peuvent en effet conduire à une véritable unification européenne si la coopération organique la plus étroite n'existe pas au niveau des institutions exécutives elles-mêmes, la solution la plus souhaitable étant encore que les trois exécutifs soient fusionnés en un seul.

Dans l'attente d'une solution aussi « progressiste » dont nous examinerons les projets, les exécutifs ont pris certaines mesures qui s'efforcent de pallier les inconvénients de leurs séparation ; nous les étudierons donc en premier lieu.

1. *Les solutions pratiques.*

Les exécutifs communautaires se sont mis d'accord pour instituer :

— des réunions périodiques de leurs présidents,
— des réunions plénières des membres des exécutifs,
— des réunions de « groupes inter-exécutifs ».

La réunion périodique des présidents a pour but de procéder à l'examen de tous les problèmes d'intérêt commun qui concernent la politique générale des Communautés (2). C'est ainsi, notamment, qu'ont été arrêtés un certain nombre de règlements en application du Statut des fonctionnaires des trois Communautés (3).

La réunion plénière des membres des exécutifs a été décidée en octobre 1958. Ces réunions se tiennent en règle générale le deuxième lundi de chaque mois (4).

La réunion de groupes de travail inter-exécutifs, composés d'un ou plusieurs membres de chaque institution exécutive, est l'occasion de procéder à un examen permanent des problèmes, des projets et des décisions qui concernent les trois institutions communautaires, ainsi que leur développement ultérieur. Ces groupes inter-

(1) Cf. *Troisième rapport général*, 1960, pp. 70 et sq.
Quatrième rapport général, 1961, pp. 257 et sq.
Cinquième rapport général, 1962, pp. 295 et sq.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 368 et sq.
(2) Cf. *Premier rapport général*, 1958, p. 30.
(3) Cf. *Onzième rapport général de la Haute Autorité de la C.E.C.A.*, 1963, p. 73.
(4) Cf. *Deuxième rapport général*, 1959, p. 17.

exécutifs sont institués dans les domaines où leurs compétences, dans leurs secteurs respectifs, sont voisines (1).

A titre d'exemple, on peut citer le groupe de travail inter-exécutifs de l'énergie (2), présidé par un membre de la Haute Autorité qui en assure en outre le secrétariat.

On pourrait encore citer le groupe inter-exécutifs des affaires sociales (3), le groupe inter-exécutifs « Transports » (4) et le groupe inter-exécutifs pour l'harmonisation des législations sur les brevets (5).

Ceux-ci se sont montrés très actifs et fonctionnent de manière satisfaisante.

2. *Les projets.*

Les résultats de la coordination des exécutifs communautaires, aussi satisfaisants soient-ils, ne diminuent cependant en rien l'intérêt que présenterait leur fusion. Si la coordination des exécutifs eux-mêmes pallie en partie (6) les inconvénients de leur séparation, on ne peut pas dire qu'elle soit le remède le plus rationnel ; or c'est certainement sur ce plan qu'il faut se situer.

M. Maurice Faure, rapporteur de la Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles, nous y incite expressément dans son rapport sur la fusion des exécutifs des Communautés Européennes (7) ; il y écrit « la fusion des exécutifs est en effet une mesure de rationalisation de la situation institutionnelle des Communautés dont l'expérience démontre la nécessité ».

---

(1) Cf. *Premier rapport général,* 1958, p. 30.

(2) Cf. *Troisième rapport général,* 1960, pp. 65 à 68.
Quatrième rapport général, 1961, p. 255.
Cinquième rapport général, 1962, p. 294
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 113 à 123 et 347.
Onzième rapport général de la Haute Autorité de la C.E.C.A., 1963, p. 70.

(3) Cf. *Troisième rapport général,* 1960, p. 68.
Quatrième rapport général, 1961, p. 254.
Cinquième rapport général, 1962, p. 294

(4) Cf. *Dixième rapport général de la Haute Autorité de la C.E.C.A. sur l'activité de la Communauté,* Luxembourg, 1962, p. 55.
Onzième rapport général de la Haute Autorité de la C.E.C.A., 1963, p. 71. La présidence de ce dernier groupe inter-exécutifs alterne en fonction des sujets traités.
Sixième rapport général de la Commission de la C.E.E., juin 1963, parag. 154 et 348.

(5) Cf. *Sixième rapport général de la Commission de la C.E.E.,* juin 1963, parag. 349.

(6) Il importe en effet d'être nuancé sur les avantages de la coordination, car celle-ci a ses limites : elles maintient notamment les services communs sous l'autorité de trois institutions exécutives distinctes. Les conseils d'administration dont nous avons fait état ne dissimulent pas complètement ce phénomène. Enfin, cette dispersion des exécutifs est une source d'incompréhension et d'indifférence de la part de l'opinion publique incapable de s'y retrouver dans ce dédale communautaire.

(7) Cf. Documents de Séance. Rapport N° 84 — 7 novembre 1960.

Si les exécutifs communautaires ont été tenus à l'écart de la fusion consacrée par la convention relative à certaines institutions communes aux Communanutés (c'est-à-dire l'Assemblée et la Cour de Justice), ce n'est d'ailleurs pas pour des raisons de logique, mais plutôt en raison de la crainte qu'inspirait cette opération aux partisans de l'Europe supranationale. Ceux-ci craignaient en effet qu'à la faveur de la fusion, l'exécutif de la C.E.C.A. qui est le plus supranational soit aligné sur celui de la C.E.E. qui l'est sensiblement moins.

En fait, cette crainte n'était guère justifiée. L'institution d'une Assemblée unique ainsi que d'une Cour unique a été réalisée sans que soit porté atteinte aux pouvoirs et compétences que les trois traités leur attribuent et qui pourtant, sur certains points, sont très importants.

La fusion des exécutifs peut donc également être envisagée comme une simplification de la structure institutionnelle, dans le respect des dispositions des trois traités concernant les pouvoirs des trois exécutifs. A l'exécutif unique né de la fusion des trois exécutifs communautaires seraient confiés, sans modification, pouvoirs et compétences que les traités C.E.C.A., C.E.E. et Euratom attribuent respectivement à la Haute Autorité et aux deux Commissions. C'est sur cette voie que s'est engagée la révision des traités.

Le Parlement Européen s'est saisi du problème lors de sa session de novembre 1960 et en a discuté (1) sur la base d'un rapport de sa Commission des affaires politiques (2). Ce rapport soumettait à l'Assemblée les propositions suivantes :

1. Les compétences et pouvoirs que le Traité C.E.C.A., le traité C.E.E. et le Traité Euratom attribuent respectivement à la Haute Autorité, à la Commission C.E.E. et à la Commission Euratom seront exercés par un Exécutif unique.

2. L'Exécutif sera composé de quinze membres. Les gouvernements des Etats membres nommeront d'un commun accord quatorze membres, ceux-ci procèderont à la nommination du quinzième. L'exécutif ne pourra comprendre plus de trois membres d'une même nationalité.

3. L'Exécutif devra obtenir l'investiture du Parlement Européen. Le mandat des membres aura une durée de quatre ans.

4. L'Exécutif soumettra à l'Assemblée un rapport général annuel. La motion de censure portera toutefois sur la gestion de l'Exécutif.

5. Les dépenses de fonctionnement de l'exécutif unique seront

---

(1) Ces débats prirent d'ailleurs la forme d'un colloque auquel participèrent les exécutifs et les Conseils. Outre les rapporteurs, participèrent notamment aux débats :

Commission de l'Euratom : M. Hirsch ; Haute Autorité : M. Malvestiti ; Conseils de la C.E.E. et de la C.E.C.A. : M. Luns, et des représentants des trois groupes politiques.

(2) Cf. Rapport de M. Maurice Faure, précité, et rapport complémentaire de M. Battista, document N° 98.

réparties entre les trois Communautés. Les modalités d'application ainsi que l'harmonisation des régimes budgétaires qu'elles rendent nécessaires feront l'objet des propositions que l'Exécutif soumettra au Conseil. Celui-ci les arrêtera après consultation de l'Assemblée.

6. L'Exécutif unique soumettra au Conseil des propositions tendant à harmoniser le régime des privilèges et immunités qui résultent pour lui des trois protocoles annexés aux trois traités. Le Conseil arrêtera les dispositions nécessaires après avoir consulté l'Assemblée.

7. Dans le cadre de la procédure établie pour la révision des traités, l'Exécutif soumettra ultérieurement au Conseil les propositions de révision que l'expérience pratique justifiera.

Ayant fait siennes les considérations contenues dans le rapport présenté par la Commission, le Parlement Européen estima que les compétences et pouvoirs que les trois traités attribuent à la Haute Autorité, à la Commission de la C.E.E. et à la Commission Euratom devaient être exercés par un Exécutif unique dans le respect de l'équilibre institutionnel actuel des différentes Communautés. A cet effet, il chargea « son président de transmettre le rapport de sa Commission compétente aux gouvernements des Etats membres, aux Conseils et aux Exécutifs des Communautés en tant que contribution de l'Assemblée à la solution de ce problème en les invitant à prendre, après consultation de l'Assemblée, les initiatives nécessaires pour permettre une (telle) fusion... » (1).

Le gouvernement néerlandais, répondit à cette invitation du Parlement Européen et présenta aux Conseils des trois Communautés un projet de Convention.

Ce projet reproduit dans ces grandes lignes les propositions que le Parlement Européen avait faites. Quelques modifications doivent cependant être relevées.

On doit noter avant tout, que ce projet prévoit également une fusion des Conseils des ministres des trois Communautés. Nous reviendrons sur cette proposition très opportune lorsque nous examinerons les relations existant entre les Conseils des trois Communautés. Il convient pour la clarté de notre étude de ne parler pour le moment, que des Exécutifs Communautaires.

Le projet néerlandais institue une Haute Commission Européenne dont le nombre des membres est réduit à quatorze ; l'idée d'un membre coopté par les quatorze membres nommés n'a donc pas été maintenue.

Le projet du gouvernement néerlandais ne reprend pas également la proposition faite par le Parlement Européen tendant à investir l'Exécutif après sa nommination par les gouvernements.

Enfin, reste la manière de répartir les dépenses. A ce sujet, le projet néerlandais propose qu'il appartienne uniquement au Conseil des ministres des Communautés d'établir le budget de cette Haute

(1) Cf. Résolution du 24 novembre 1960, *J.O. des Communautés Européennes* du 16 décembre 1960, pp. 1509-10/60.

Commission et de fixer la répartition des dépenses, c'est-à-dire sans intervention de la Haute Commission elle-même, ni du Parlement Européen.

Après examen de ce projet les 24 et 25 juillet 1961, les Conseils de la C.E.E. et de l'Euratom décidèrent de consulter le Parlement Européen, conformément aux dispositions des Traités de Rome relatives à leur révision (art. 236 du Traité C.E.E. et 204 du Traité Euratom). Le Conseil des ministres de la C.E.C.A. déclara, en revanche, qu'il ne donnerait son avis que lorsque le Parlement et les deux Commissions auraient exprimé le leur, le Traité de la C.E.C.A. ne prévoyant pas la consultation préalable du Parlement en cas de « grande révision du Traité » (cf. article 96 du Traité C.E.C.A.).

Le Parlement Européen exprima son avis le 20 octobre 1961 sur la base d'un rapport de sa Commission politique (1).

Ce rapport constate que le projet néerlandais reprend l'essentiel des propositions faites en novembre 1960 par le Parlement et part de la même conception de la fusion des Exécutifs, c'est-à-dire d'une réforme institutionnelle très simple qui laisse subsister entièrement les pouvoirs et compétences que les trois traités attribuent aux trois Exécutifs. Le rapport s'écarte cependant du même projet pour fixer le nombre des membres de la Haute Commission Européenne à neuf au lieu de quatorze, et pour proposer que la Haute Commission européenne soumette son programme à l'approbation du Parlement (2). En outre, les propositions relatives à la répartition des dépenses de l'Exécutif unique entre les trois Communautés, sont précisées. Le rapport préconise, en effet, que la Haute Commission Européenne soumette au Conseil des propositions sur les modalités selon lesquelles les dépenses seront réparties et que le Conseil décide après consultation du Parlement Européen. Enfin, l'idée d'une approbation du programme de la Haute Commission par le Parlement Européen est maintenue.

Comment expliquer que la Commission des affaires politiques du Parlement Européen ait proposé que la Haute Commission Européenne soit composée de neuf membres (document 74, 1961-62)

---

(1) Rapport de M. Maurice Faure ayant pour objet la consultation demandée au Parlement par le Conseil de la C.E.E. et le Conseil de l'Euratom sur un projet de Convention instituant un Conseil des Communautés Européennes et une Haute Commission Européenne — Dct 74, 1961-1962 ; cf. également : Maurice Faure, « La fusion des Exécutifs des trois Communautés Européennes », *Revue du Marché Commun*, 1960, p. 40.

(2) Dans l'attente d'une concrétisation de ces propositions, le Parlement Européen a exprimé les vœux suivants dans une résolution en date du 27 juin 1963 :

a) le Parlement propose pour l'immédiat l'objectif suivant :

— tout nouveau président d'un exécutif fera devant le Parlement une déclaration-programme, qui sera suivie d'un débat ;

b) en vue d'étendre ses pouvoirs, le Parlement demande :

— que le Parlement participe de façon effective à la désignation des exécutifs.

Cf. *J.O. des Communautés*, 12 juillet 1963, p. 1916/63.

alors qu'elle avait précédemment opté pour un nombre supérieur, celui de 15 membres ?

Ce nombre de neuf a été choisi dans l'idée que la composition de la Haute Commission européenne pouvait être élargie le jour où d'autres Etats européens, comme la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark seront admis au sein des trois Communautés. Or, il faudra, ce jour-là, parvenir à un nombre acceptable et non pas à un nombre qui pourrait être excessif pour un exécutif, c'est-à-dire pour un organe qui doit travailler avec cohésion, dont les décisions doivent être prises rapidement et qui ne doit donc pas être transformé en une nouvelle assemblée. Si le nombre de quatorze avait été conservé, on serait arrivé à dix-sept avec l'admission de la Grande-Bretagne (1), à vingt-et-un avec l'admission de l'Irlande et du Danemark (2), et peut-être à un plus grand nombre avec l'admission d'autres Etats. Partant de neuf Haut-Commissaires (2 allemands, 2 français, 2 italiens, 1 belge, 1 hollandais et 1 luxembourgeois) la Haute Commission pourra en revanche plus aisément s'adjoindre le concours d'autres Haut-Commissaires de la nationalité des Etats admis au sein des Communautés.

Après discussion (3), le Parlement Européen adopta une résolution (4) dans laquelle il fait siennes les propositions de modifications contenues dans le rapport de sa Commission et reprend les autres articles du projet néerlandais sans modification (5).

---

(1) Les Hauts Commissaires de nationalité britannique devant être d'un nombre égal à celui des Hauts Commissaires de nationalité allemande, française ou italienne.

(2) Les Hauts Commissaires de nationalité irlandaise et danoise devant être d'un nombre égal à celui des Hauts Commissaires de nationalité belge ou hollandaise.

(3) Débats, Séance du 20 octobre 1961, pp. 265 à 284.

(4) Cf. *J.O. des Communautés Européennes*, 15 novembre 1961.

(5) Les dispositions essentielles de cette résolution sont les suivantes :

Art. 4. — La Haute Commission Européenne est composée de neuf membres choisi en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance.

Le nombre des membres de la Haute Commission Européenne peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité.

Seuls les nationaux des Etats membres peuvent être membres de la Haute Commission Européenne.

La Haute Commission Européenne comprend au moins et au plus deux membres ayant la nationalité de chaque Etat membre.

Art. 7. — Avant d'exercer leurs fonctions, le Président, les Vice-Présidents et les Membres de la Haute Commission Européenne prêtent serment devant la Cour de Justice, de respecter les obligations leur incombant en vertu des traités.

Art. 7 bis. — Après cette prestation de serment, la Haute Commission Européenne soumet son programme à l'approbation de l'Assemblée.

Art. 8. — L'Assemblée, saisie d'une motion de censure sur la gestion de la Haute Commission Européenne ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par scrutin public.

Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée, les membres de la Haute Commission Européenne doivent abandonner collecti-

L'avis exprimé par le Parlement Européen dans sa résolution du 20 octobre appelle quelques remarques.

La première observation a trait au nombre des Hauts Commissaires. Le nombre des Hauts Commissaires auquel s'est rallié le Parlement Européen nous semble justifié. En effet, lorsque la Haute Commission Européenne devra faire des propositions, défendre une position déterminée, prendre une décision ou jouer un rôle important, il est à prévoir qu'elle agira selon le principe de la responsabilité collective de ses membres. Or, l'observance de ce principe collégial, ainsi que l'a fait remarquer le Président Hallstein au cours des débats (1), est liée étroitement au problème du nombre des membres. La cohésion de la Haute Commission nous paraît liée au nombre de ses membres. Une augmentation trop importante de ce nombre dégraderait « la nature de l'Exécutif en tant que collège capable de réagir avec rapidité, de prendre des décisions avec énergie et de défendre sa position avec une parfaite unité de vues ».

La cooptation d'un membre supplémentaire ou même de l'un des membres de la Haute Commission Européenne, c'est-à-dire du neuvième Haut Commissaire, aurait cependant pu être maintenue sans préjudice pour sa cohésion. En effet, la cooptation est l'une des marques par lesquelles s'est le mieux affirmé publiquement le caractère supranational de la Haute Autorité de la C.E.C.A.

Ce caractère supranational est néanmoins souligné par une autre disposition de la résolution : l'article 7 relatif à la prestation de serment des Hauts Commissaires devant la Cour de Justice des Communautés.

L'idée d'une investiture à proprement parler n'a pas été retenue, du moins l'idée d'une investiture personnelle du Président de la Haute Commission ou de l'ensemble de la Haute Commission, telle qu'elle existe dans la plupart des Etats de la Communauté Européenne qui organisent un véritable vote de confiance. La Haute Commission, après avoir été nommée par les gouvernements en application du Traité, est seulement tenue de soumettre son programme à l'approbation de l'Assemblée. Une « désapprobation » du programme de la Haute Commission n'en constituerait pas moins une désapprobation de ses Membres. Celle-ci serait donc de nature à influencer indirectement le choix des Membres de la Commission par les gouvernements.

---

vement leurs fonctions. Ils continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement.

Art. 10. — Les dépenses afférentes au Conseil des Communautés Européennes, aux membres de la Haute Commission Européenne et à leurs cabinets ainsi que les crédits correspondants sont répartis entre les budgets des trois Communautés.

Dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur de l'accord, la Haute Commission Européenne soumettra au Conseil des propositions pour les modalités selon lesquelles ces dépenses seront réparties sur les trois Communauté. Le Conseil décidera après consultation de l'Assemblée.

(1) Cf. *Débats*, Séance du 20 octobre 1961, p. 280.

La « gestion de la Haute Commission » peut être sanctionnée par une motion de censure. Le Parlement Européen peut donc censurer l'ensemble de l'activité de la Haute Commission à tout moment, et non plus seulement à l'occasion de la présentation du rapport général annuel, comme c'est le cas dans le Traité C.E.C.A. La procédure de mise en jeu de la responsabilité déjà en honneur dans le cadre de la C.E.E. et de l'Euratom se trouverait donc unifiée.

Le Parlement Européen a enfin réaffirmé son désir de participer à la fixation des modalités selon lesquelles les dépenses de la Haute Commission seront réparties entre les trois Communautés. Il n'a pas suivi le gouvernement néerlandais qui préconisait que le Conseil des Communautés décidât souverainement à ce sujet. Il a estimé au contraire que la Haute Commission devait faire des propositions, qu'il lui appartenait ensuite d'exprimer son avis, qu'en dernier ressort le Conseil devait décider. Le Parlement Européen a donc préconisé la procédure communautaire en honneur dans la C.E.E.

*
* *

La fusion des Conseils.

Ce tableau des relations organiques entre les trois Communautés demeurerait cependant incomplet, si l'on ne disait un mot des liaisons qui existent au niveau des Conseils des Ministres.

Les Conseils de Ministres de la Communauté Economique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique, ont un président commun. Les deux Communautés se trouvent ainsi plus étroitement unies au niveau ministériel, ce qui ne peut que renforcer la cohésion des gouvernements des Etats membres face aux organes techniques que constituent les Commissions. Il existe en outre une représentation permanente des Etats membres de la C.E.E. et de l'Euratom au siège de ces deux Communautés (1).

Cette liaison entre les Conseils de Ministres est encore renforcée par l'existence d'un Secrétariat Commun aux trois Conseils (2). Bien que réparti entre Bruxelles et Luxembourg, le Secrétariat est placé sous l'autorité d'un même haut fonctionnaire. Le Secrétariat Commun a pour tâche de suivre toutes les affaires soumises à chacun des trois Conseils et d'organiser ou de préparer leurs décisions. Un arrêté commun, en date du 28 juillet 1959, a décidé de partager les dépenses de cet organisme par fractions égales comme pour les institutions communes prévues par la Convention. Ce partage, ainsi que le fait remarquer le Professeur Dupuy (3), ne laisse de soulever des difficultés étant donné les différences qui

(1) Cf. *Annuaire Manuel du Parlement Européen*, 1962, p. 121.
(2) Cf. *Annuaire Manuel du Parlement Européen*, 1962, p. 120.
(3) R.J. Dupuy, *Le droit des relations entre organisations internationales*, *op. cit.*, p. 486.

subsistent entre les systèmes budgétaires. Le point de départ de l'année budgétaire n'est pas le même dans les trois organisations et les autorités budgétaires sont différentes (1). Ces difficultés ont été résolues grâce à des dispositions budgétaires communes prises sous la forme d'un arrêté inter-communautaire (2).

Ces solutions pratiques n'ont pas pour autant diminué l'intérêt d'une fusion des Conseils que le Gouvernement néerlandais a jugé opportun de faire figurer dans son projet.

La Commission politique du Parlement Européen en a accueilli le principe avec satisfaction et a proposé en même temps qu'ils soit conseillé aux gouvernements des Etats membres de nommer un ministre chargé des affaires européennes ; ce ministre pourrait naturellement se faire accompagner par d'autres membres de son gouvernement spécialement compétents pour les problèmes qui relèvent de leurs ministères (3).

Le Parlement européen a souscrit à cette idée d'un Conseil unique dans sa résolution du 20 octobre 1961 (4). Il s'est cependant contenté de proposer que le Conseil des Communautés Européennes soit formé par les représentants des Etats membres, chaque gouvernement y déléguant un de ses membres. La présidence serait exercée à tour de rôle par chaque membre du Conseil pour une durée de six mois, suivant l'ordre alphabétique des Etats membres (5).

*
* *

Qu'il s'agisse des exécutifs techniques des trois Communautés ou de leurs exécutifs ministériels, force est bien, cependant, de reconnaître que leur fusion demeure à l'état de projet.

Or, si après s'être fait solliciter, la France a fini par accepter le principe d'une fusion des exécutifs, à la condition toutefois que soit également envisagée la fusion des trois Communautés elles-mêmes (6), l'examen de ce projet par le Conseil de ministres a

(1) Dans le cadre de la C.E.C.A., l'autorité budgétaire est constituée par la Commission des Présidents qui est composée conformément à l'article 78 du Traité C.E.C.A. ; dans la C.E.E. et l'Euratom, l'autorité budgétaire appartient exclusivement au Conseil des Ministres de chacune des deux Communautés.

(2) *J.O. des Communautés*, 16 décembre 1959, N° 63, p. 1201/59 et 57.

(3) Cf. Sur ce problème : XXX, « Pour un Secrétaire d'Etat des Affaires Européennes au Gouvernement », *Revue du Marché Commun*, 1958, p. 415.

(4) Cf. Article 1 de la résolution précitée : « Il est institué un Conseil des Communautés chargé d'exercer, à dater de son entrée en fonctions, et dans les conditions prévues respectivement aux traités instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, la Communauté Economique Européenne et la Communauté Européenne de l'Energie atomique, ainsi qu'à la présente convention, les pouvoirs et compétences dévolus par ces Traités au Conseil de la C.E.E. et de la C.E.E.A., dont les fonctions prennent fin à la même date.

(5) Cf. Article 2 de la résolution précitée.

(6) *Le Monde*, 5-6 mai 1963.
Ibid., 30 juillet 1963.

relancé la querelle du siège des institutions européennes que les Six s'étaient engagés à laisser de côté... jusqu'au printemps 1962 ! Redoutant en effet qu'à la suite de cette fusion des exécutifs, les institutions de la C.E.C.A. soient amenées à quitter la capitale du Grand-Duché du Luxembourg, M. Eugène Schaus, Ministre des Affaires Etrangères de ce pays, a déclaré : « Le Luxembourg ne peut renoncer à la situation créée depuis 1952 que sous la double certitude de ce que ce sacrifice qu'on lui demande serve l'Europe et que la solution choisie contribue à l'unification politique de l'Europe. » (1)

Envisagée initialement sur un plan strictement structurel, la fusion des exécutifs devra donc, désormais, être considérée compte tenu des compétences attribuées aux trois exécutifs communautaires et notamment à la Haute Autorité, qui est l'exécutif le plus supranational.

Pour la France, la fusion des exécutifs devra être suivie d'une fusion des Communautés qui consacrera un alignement des compétences de la Haute Autorité sur celles de la Commission de la C.E.E. et de la Commission de l'Euratom. Pour le Luxembourg, la fusion des exécutifs devra être accompagnée d'un renforcement des compétences des exécutifs communautaires ou, pour le moins, devra garantir le maintien des compétences reconnues à la Haute Autorité !

Si l'on songe en outre, qu'après avoir reçu l'approbation du Conseil, le projet de fusion des exécutifs devra encore être ratifié par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives, on mesure le chemin qui reste à parcourir pour que cette fusion des exécutifs devienne une réalité.

En attendant, nous nous contenterons de constater que cette fusion n'existe que de façon partielle et purement pratique.

(1) *Le Monde*, 5 août 1963, p. 11.

CHAPITRE TROISIEME

LES RELATIONS CONVENTIONNELLES

L'examen, auquel nous venons de procéder, de la pratique des relations de la C.E.E. avec les autres organisations internationales, suffirait, si besoin était, à justifier une étude des accords intervenus entre la C.E.E. et les autres Organisations Internationales.

Le fréquent recours de la C.E.E. au procédé conventionnel, notamment pour l'établissement de relations « paradiplomatiques » avec les autres Organisations Internationales, témoigne en effet de l'importance considérable de celui-ci dans le droit des relations extérieures de la C.E.E.

La multiplicité des Organisations Internationales, leur autonomie les unes par rapport aux autres en raison notamment de l'absence de normes subordinatrices réelles entre Organisations Internationales, leur impérieux besoin de se concerter pour éviter les chevauchements d'activité ou les doubles emplois et pour coopérer en vue de la réalisation d'actions communes, sont d'ailleurs autant de motifs qui concourent à la multiplication des accords entre les Organisations Internationales, et dont la Communauté a également subi l'influence.

Cependant, certains engagements contractés par la C.E.E. elle-même ou par d'autres organisations internationales en sa faveur présentent si peu de similitudes avec les accords traditionnels qu'on pourrait mettre en doute leur qualification d'accords. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons estimé nécessaire de faire la distinction entre « accords formels » ou « accords *stricto sensu* » et « accords informels » ou « accords *lato sensu* » (1). Nous exami-

(1) Nous reprendrons ainsi une classification établie par le Professeur R.J. Dupuy qui distingue les « accords formels » des « accords informels » (*R.C.A.D.I., op. cit.*, p. 489) et par M. Badr Kasme qui distingue les « accords stricto sensu » des « accords lato sensu » (*op. cit.*, pp. 138 et sq.). Le fait que nous adoptions, à notre tour, cette classification est d'ailleurs la preuve que les accords conclus par les Organisations Internationales se présentent

nerons ce que recouvre cette double catégorie d'accords, et, partant de cette classification, nous procéderons à l'étude de cette double catégorie d'accords.

Par « accords formels » ou « accords *stricto sensu* », nous entendrons à l'occasion de cette étude, tous accords conclus entre la C.E.E. et une autre organisation internationale (1) destinés à créer des droits et des obligations ou à établir des rapports régis par le droit international (2) et consignés sous forme écrite (3) soit dans un instrument unique, soit dans plusieurs instruments de même nature (4).

Nous ne ferons donc, quant à cette première catégorie d'accords, aucune distinction d'ordre formel. Nous ne pensons pas, en effet, qu'il y ait lieu de distinguer les accords consignés dans un instrument unique des accords consignés dans plusieurs instruments de même nature. Si l'établissement du texte de l'accord, en forme d'instrument unique, est effectué conjointement par les deux parties, lors de la phase terminale des négociations (5), il en est souvent de même dans le cas d'un échange de lettres. Le texte d'un projet de lettres est, en effet, très souvent établi officieusement avant que l'échange officiel n'ait lieu (6). Cela explique d'ailleurs que des lettres échangées soient parfois signées à la même date (7).

---

sous des aspects analogues quelle que soit l'organisation internationale contractante. Le phénomène de la disparité des formes d'accords est, semble-t-il, propre à toutes les organisations internationales.

(1) Conformément au plan que nous avons annoncé, nous réservons l'étude des accords conclus entre la C.E.E. et les Etats tiers, pour notre III[e] partie.

(2) Voir en ce sens, l'art. 2, parag. 2 du Code des Traités et accords internationaux établi par M. FITZMAURICE, rapporteur spécial de la Commission du Droit International, *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1956, Vol. II, p. 110 et commentaire, p. 120.

(3) Selon M. FITZMAURICE, les Traités et accords internationaux « doivent être établis par écrit ». Il ne s'intéresse pas aux accords qui ne présentent pas la forme écrite, sans que cela puisse d'ailleurs empêcher de les considérer comme des accords internationaux au sens large ni affecter leur force obligatoire (*ibid.*, p. 109).

(4) Seuls d'ailleurs les accords ainsi entendus font en principe l'objet d'une publication soit par la Communauté au *Journal Officiel des Communautés*, soit par l'autre organisation contractante dans un recueil officiel de Traités.

(5) Tel fut le cas de l'accord de liaison entre l'O.I.T. et la C.E.E., *J.O. des Communautés*, 27 avril 1959, p. 521/59.

(6) C'est ainsi par exemple, nous l'avons déjà signalé, qu'un projet d'accord par échange de lettres fait actuellement l'objet d'une mise au point par les services compétents de la Commission et du Secrétariat de l'U.N.E.S.C.O., sur la base d'un projet de lettre adressé le 3 mai 1962 par le Président Hallstein au Directeur Général de l'U.N.E.S.C.O.

(7) Les lettres échangées par M. W. Hallstein, Président de la Commission de la C.E.E. et M. Jacques Fouques-Duparc, Président de la Commission Centrale de navigation du Rhin sont toutes deux signées du 6 juin 1961, l'une le 6 juin 1961 à Bruxelles, l'autre le 6 juin 1961 à Strasbourg ; de même, l'échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et M. Ludovico Benvenuti, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui sont toutes deux signées du 18 août 1959, l'une le 18 août 1959 à Bruxelles, l'autre le 18 août 1959 à Strasbourg.

D'autre part, si la conclusion d'un accord constaté dans un instrument unique comprend généralement toutes les phases de la procédure classique de conclusion des traités, la conclusion d'un accord par échange de lettres peut également comporter l'approbation d'une autorité autre que celle qui a négocié. Inversement, un accord constaté dans un instrument unique peut très bien être considéré comme conclu après le déroulement d'une procédure sommaire.

En revanche, nous insisterons sur la nécessité pour les accords consignés dans plusieurs instruments que ces intruments soient de même nature (1). « Un traité, écrit M. Fitzmaurice (2), suppose l'existence d'un instrument ou d'un ensemble d'instruments *formant un tout* (3)... Un instrument unilatéral, une déclaration ou une affirmation peuvent être obligatoires en droit international mais ne sont pas des traités bien qu'ils puissent dans certains cas équivaloir à un traité ou constituer une adhésion à un traité ou l'acceptation d'un traité ou d'un autre engagement international ». Pour notre part, nous considérons ces derniers comme des « accords *lato sensu* » ou « accords informels ».

Par « accords informels » ou « accords *lato sensu* » nous entendrons tous les accords entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale, comportant « les éléments constitutifs d'une offre et de l'acceptation de cette offre » (4) sans que celle-ci soit constatée dans un instrument unique ou dans plusieurs instruments de même nature. Les obligations internationales que les parties contractantes s'engagent volontairement à assumer ne se caractérisent donc pas par une absence de forme (5), mais plutôt par une dérogation aux formes habituelles des accords formels ou *stricto sensu*.

En ce sens, l'accord peut être écrit ou verbal. Lorsqu'il est écrit, l'accord est alors consigné dans des instruments de nature différente. Lorsqu'il est verbal, l'accord est très souvent rapporté dans un document officiel comme le rapport général d'activité de la Commission de la Communauté, qui permet ainsi d'en connaître l'existence. Parfois même, il peut se trouver confirmé par écrit et devient un accord formel s'il est consigné dans un instrument unique ou dans plusieurs instruments de même nature, ou demeure accord informel s'il est consigné dans plusieurs instruments de nature différente qui permettent néanmoins d'en prendre connaissance et d'en faire la preuve (6).

---

(1) Badr Kasme, *op. cit.*, p. 141.
(2) Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 110.
(3) C'est nous qui soulignons.
(4) Badr Kasme, *op. cit.*, p. 151.
(5) Hormis, cependant, les accords verbaux qui par nature sont dénués de toute forme.
(6) La C.P.J.I., dans l'affaire du Statut juridique du Groenland Oriental (C.P.J.I., Série AB N° 53, p. 36 et 69), a montré que des moyens de preuve suffisants peuvent donner à un engagement oral la même forme que possède

De toute façon, la forme orale d'un engagement n'ôte rien à sa valeur obligatoire. La Cour Permanente de Justice Internationale n'a pas hésité à le confirmer dans l'arrêt rendu en l'affaire du Statut juridique du Groenland Oriental (1), et de son côté, le Juge Anzilotti, dans son opinion dissidente qui, sur ce point, concorde avec l'arrêt de la Cour, l'a reconnu en écrivant :

« Des doutes ont été soulevés sur la validité de l'accord en raison, avant tout, de sa forme verbale... En ce qui concerne la forme, il y a lieu d'observer tout d'abord que, les Parties étant d'accord sur l'existence et la teneur des déclarations, la question de la preuve ne se pose pas. Il semble, d'autre part, qu'il n'existe pas de règle de droit international qui exige que des accords de ce genre pour être valables, soient faits par écrit. » (2)

Les formes d' « accords *lato sensu* » sont hétérogènes. Il s'agit soit de l'échange de correspondance rédigé de façon indépendante et spontanée, différent du classique échange de lettres consigné dans deux instruments de même nature, soit de résolutions parallèles émanant de la C.E.E. et d'une autre Organisation Internationale, soit, enfin d'engagements unilatéraux émanant d'une organisation internationale, le plus souvent sollicitée à cet effet par une autre Organisation Internationale.

Section I

Les « accords formels » ou « accords stricto sensu »

Le problème étant de savoir quels sont les organes communautaires compétents pour élaborer un accord formel entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale et quels sont les organes compétents pour engager définitivement la Communauté, nous distinguerons deux phases dans la procédure de conclusion des accords formels : d'une part, la formation des accords, d'autre part, l'engagement définitif des parties ou la conclusion proprement dite de ces accords et leur entrée en vigueur.

I. — La formation des accords entre la C.E.E. et une Organisation Internationale.

La formation d'un accord comporte la négociation, la rédaction d'un instrument et, en principe, la signature de l'accord.

---

un engagement écrit. Le contenu de la déclaration faite par le Ministre des Affaires Etrangères de Norvège, M. Ihlen, ressort ainsi, selon la Cour, des notes prises par le Ministre lui-même et dont l'exactitude n'est pas contestée par son interlocuteur danois.

(1) *Ibid.*, p. 71.

(2) *Ibid.*, p. 91.

Quel est alors, le rôle de chacun des organes communautaires au cours des différentes phases de la procédure de formation des accords entre la C.E.E. et une Organisation Internationale ?

A. — Le rôle de la Commission

A elle appartient la négociation. L'article 228 du Traité de Rome est formel à ce sujet : « Dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et... une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission. » Or, l'article 238 du Traité de Rome relatif à l'association prévoit la conclusion d'un tel accord. L'article 238 est donc applicable. Mais ce même article est également applicable dans l'hypothèse des articles 229, 230 et 231, relatifs aux « liaisons » de la C.E.E. avec les autres organisations internationales, à sa « coopération » avec le Conseil de l'Europe et à sa « collaboration » avec l'O.E.C.E. (ou O.C.D.E.), étant entendu que toutes ces relations peuvent s'établir sur la base d'un accord.

La Commission étant donc compétente pour négocier un accord avec une autre Organisation Internationale, il nous faut encore nous demander selon quelles modalités s'effectue cette négociation. L'examen de la pratique nous fournira la réponse.

En général, la préparation de l'accord est assurée au niveau des fonctionnaires compétents de l'administration qui dépend de la Commission. C'est ce qui ressort de la plupart des accords intervenus entre la Communauté et une autre Organisation Internationale. Ce point de vue est notamment illustré par la mention, dans l'échange de lettres entre le président de la Commission de la C.E.E. et le président de la Commission Centrale pour la navigation du Rhin, d' « échanges de vues » entre la C.C.N.R. et la Commission de la C.E.E. « représentée par M. Lambert Schauss, président de son groupe de travail transports. L'échange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur général de la F.A.O. fait pareillement mention de « conversations qui ont eu lieu récemment entre les Représentants de nos deux institutions ».

Toutefois, ces premiers « échanges de vues » étant effectués ou ces « premières conversations » ayant eu lieu, le Président de la Commission peut lui-même jouer un rôle particulier dans la négociation en soumettant en personne à l'organisation partenaire un projet de lettre sur la base duquel pourra intervenir un accord officiel. Une telle constatation peut ainsi être faite à l'occasion de la lettre adressée le 3 mai 1962 par le Président Hallstein lui-même au Directeur Général de l'U.N.E.S.C.O. et portant projet d'établissement de relations officielles entre les deux organisations sur la base d'un échange de lettres.

Bien plus, le Président de la Commission, « dûment autorisé par la Commission », peut lui-même signer un accord avec une autre organisation, lorsque la Commission se réserve ensuite le droit d'approuver l'accord signé par son Président. La signature

du Président de la Commission marque alors la clôture des négociations et atteste l'authenticité du texte ainsi établi à la suite des négociations.

La signature constitue alors une phase de la procédure de formation de l'accord. C'est la procédure qui a été suivie pour l'accord concernant la liaison entre l'O.I.T. et la C.E.E. (1).

La compétence technique des Membres de la Commission et de son Président, leur indépendance et la permanence de leur charge, affirmées par le Traité de Rome, nous conduisent à penser que la Commission et notamment son Président sont particulièrement qualifiés pour s'acquitter de cette tâche. Le contrôle de l'action de la Commission par le Parlement Européen constitue d'ailleurs un argument supplémentaire pour justifier la compétence de la Commission en matière de négociations.

B. — Le rôle du Parlement Européen

En principe, le Parlement Européen ne dispose que d'un pouvoir de contrôle à l'égard de la Commission, en effet responsable de sa « gestion » devant celui-ci (article 144 du Traité). Le Parlement Européen est donc compétent pour contrôler les relations de la C.E.E. avec les autres organisations internationales et, notamment, pour contrôler les négociations d'accords devant leur servir de fondement (2).

Cependant, conformément à l'article 238 du Traité de Rome, le Parlement Européen a également compétence pour exprimer son avis à propos d'accords créant une association entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale. Or, dans une telle hypothèse, le Parlement Européen peut se trouver en mesure de participer indirectement à la formation de l'accord envisagé. Si le Conseil, à qui il appartient d'accepter ou non le texte de l'accord négocié par la Commission, ordonne en effet à la Commission de relancer la négociation afin de tenir compte de l'avis exprimé par le Parlement Européen, ce dernier se trouve bien associé indirectement à la formation de l'accord. Pour cette raison, l'on peut d'ailleurs considérer comme normal que ce soit le Conseil qui signe l'accord d'association envisagé.

C. — Le rôle du Conseil

C'est dans cette seule hypothèse d'une contribution du Parlement Européen à la détermination du contenu d'un accord entre la C.E.E. et une organisation internationale que le Conseil doit pouvoir jouer un rôle au cours de la procédure de formation d'un

(1) Voir *J.O. des Communautés* du 27 avril 1959, p. 530/59.

(2) Le Parlement Européen, dans une résolution en date du 12 juillet 1963, a d'ailleurs fait savoir qu'il entendait être tenu au courant de l'évolution des relations extérieures en temps utile.

accord. La Commission n'étant en effet plus seule à fixer le contenu de l'accord, il est naturel de reconnaître que la compétence de signer appartient au Conseil, la Commission pouvant cependant apposer son paraphe au bas du texte qu'elle a négocié.

II. — L'engagement définitif des Parties ou La conclusion proprement dite et l'entrée en vigueur des accords entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale.

Deux questions doivent désormais retenir notre attention : quel est l'organe communautaire compétent pour conclure un accord entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale et comment l'accord entre-t-il en vigueur ?

La première question nous fera découvrir quel est celui des organes de la Communauté qui peut être considéré comme le détenteur du « treaty making power » en matière d'accords conclus entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale, la seconde nous amènera à rechercher à quelle date ces accords entrent en application et, éventuellement, comment ils sont enregistrés ou publiés.

A. — Les organes compétents pour conclure un accord entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale.

D'après l'article 228 du Traité de Rome : « Dans les cas où les dispositions du Traité de Rome prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et une organisation internationale, ces accords... sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine... sont conclus par le Conseil... » Le Traité de Rome investit donc deux organes, du pouvoir de conclure : la Commission, d'une part, le Conseil, d'autre part.

Apparemment, le Conseil est l'organe normalement investi du pouvoir de conclure puisque c'est seulement sous réserve des compétences qui lui sont reconnues en ce domaine que la Commission lui dispute ce pouvoir. Le Conseil jouit donc a priori d'une compétence de principe, et ce n'est qu'exceptionnellement, c'est-à-dire dans la mesure où le Traité le prévoit expressément, que la Commission est compétente pour conclure. La réalité se trouve cependant différente. Si le Traité de Rome a en effet réservé la compétence que la Commission a de conclure pour les seules hypothèses où il la lui a reconnue, ces dernières (article 229 du Traité) sont d'une telle portée que l'exception est en pratique appelée à devenir principe, et, inversement, le principe exception. On n'en comprend que mieux la résistance du Conseil à cette extension du « treaty making power » au profit de la Commission. Plus soucieux de fonder notre étude sur la pratique que sur la lettre du Traité (1),

(1) Nous resterons d'ailleurs ainsi fidèle à notre plan, puisque ces développements s'inscrivent dans une partie essentiellement fondée sur la pratique des relations extérieures de la C.E.E.

nous examinerons donc successivement le rôle de la Commission, puis le rôle du Conseil.

1. *Le rôle de la Commission.*

Le rôle de la Commission, dans la conclusion d'accords entre la C. E. E. et une autre Organisation Internationale, est primordial, puisque la Commission est en titre « chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations Unies, de leurs institutions spécialisées et de l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le Commerce. Elle assure en outre les liaisons opportunes avec toutes organisations internationales » (article 229 du Traité). Or, c'est bien là l'une des hypothèses où la compétence de la Commission est réservée. Il y a, en effet, dans cette hypothèse, application des dispositions de l'article 228 qui réservent la compétence de conclure à la Commission.

La compétence de la Commission est d'autant plus importante que le champ d'application de l'article 229 du Traité est extrêmement vaste. Non seulement le terme de « liaison » est déjà susceptible, en lui-même, d'une interprétation extensive, mais il semble que ce terme doit être entendu très largement puisque le Traité parle de « toutes liaisons utiles » ou de « liaisons opportunes ». La Commission peut donc établir, par voie d'accord, « toutes » sortes de liaisons qu'elle juge elle-même « utiles » ou « opportunes ».

La Commission n'a pas seulement compétence pour établir des relations du travail avec une autre Organisation Internationale, elle nous paraît également fondée pour conclure des accords instituant une coopération volontaire entre la Communauté et une autre Organisation Internationale. Nous remarquerons cependant que la conclusion d'accords de coopération volontaire entre la Communauté et une autre Organisation Internationale marque la limite des compétences de la Commission. En engageant plus à fond la Communauté, la Commission conclurait un véritable accord d'association « caractérisée par des droits et des obligations réciproques » ; or, aux termes des dispositions des articles 228 et 238 du Traité de Rome, de tels accords sont conclus par le Conseil !

En dehors de la coopération avec le Conseil de l'Europe (article 230), d'une « étroite collaboration » avec l'O.C.D.E. (article 231), ainsi que d'une « association » avec une organisation internationale (article 238), qui sont de la compétence de la Communauté en tant que telle, la Commission ne connaît donc d'autres limites à sa compétence d'établir des liaisons avec une autre Organisation Internationale que l'utilité ou l'opportunité.

Enfin, la Commission a le libre choix de ses partenaires, puisqu'elle peut établir au nom de la Communauté (1) les liaisons opportunes avec « toutes » organisations internationale.

(1) Nous estimons, en effet, que c'est toute la Communauté qui se trouve engagée du fait de l'accord conclu par la Commission. En déclarant

Toute une série d'accords ont alors été conclus sur la base de cet article 229. Il nous sera cependant possible de distinguer, parmi ceux-ci, les accords conclus par la Commission et les accords conclus au nom de la Commission, par son Président.

a) *Les accords conclus par la Commission elle-même.*

Un exemple extrêmement intéressant de cette catégorie d'accords nous est fourni par l'accord conclu en la forme d'un instrument unique, d'une part, par la Commission de la Communauté agissant au nom de la C. E. E., d'autre part, par le Conseil d'Administration du B. I. T. agissant au nom de l'O. I. T. La procédure de conclusion présente un aspect singulier qui mérite d'être souligné.

L'accord a été signé par M. Walter Hallstein, Président de la Commission « dûment autorisé par la dite Commission » et par M. David Morse, Directeur général du Bureau International du Travail, « dûment autorisé par le Conseil d'Administration du Bureau International du Travail ».

Mais l'accord n'est pas devenu définitif du fait de la seule signature du négociateur. L'accord n'a en effet été définitivement conclu, qu'après approbation par la Commission de la C. E. E. (1) et par le Conseil d'Administration du B. I. T.

La même procédure avait d'ailleurs déjà été utilisée le 12 août 1953 lors de la conclusion d'un accord C. E. C. A. - O. I. T. (2) et devait être reprise le 26 janvier 1961 lors de la conclusion d'un accord Euratom-O. I. T. (3).

« Ainsi, par une sorte de mimétisme ou d'effet réflexe », la Commission, organe collégial (4), a institué « une sorte de succédanné de ratification » (5). On pourrait penser dès lors, que les accords de liaison relevant de sa seule compétence, la Commission n'entend pas être engagée par l'action d'un seul de ses membres, fût-il son Président, et exige de donner son approbation à ce genre

---

que « les accords conclus dans les conditions fixées ci-dessus lient les institutions de la Communauté et les Etats Membres », l'article 228, parag. 2 du Traité de Rome consacre la compétence de la Commission pour engager la Communauté dans son ensemble.

L'article 229 du Traité étant l'une des hypothèses où la compétence de la Commission est réservée par les dispositions de l'article 228, parag. 1 pour conclure des « accords entre la Communauté et une Organisation Internationale », aucun doute ne nous semble possible à ce sujet.

(1) La décision est alors prise à la majorité des membres de la Commission, conformément à l'article 163, parag. 1. « Conformément à l'article 163, alinéa 1 du Traité, les délibérations de la Commission sont acquises lorsqu'elles ont recueilli au moins cinq voix. » (Cf. article 7 du règlement intérieur de la Commission, *J.O. des Communautés*, 31 janvier 1963, p. 182/63.

(2) *J.O. de la C.E.C.A.* du 14 août 1053, page 167.

(3) *J.O. des Communautés* du 9 mars 1961, page 473/61.

(4) « La Commission agit *en collège*, conformément aux dispositions du présent règlement » (Cf. article premier du règlement intérieur de la Commission, déjà cité).

(5) R.J. Dupuy, *op. cit.*, p. 508.

d'accords. Le grand nombre d'accords de liaisons conclus du seul fait de la signature du Président de la Commission, agissant au nom de cette dernière, constitue cependant un démenti de cette idée avancée par le Professeur Dupuy (1). C'est que cette idée, fort juste en soi, a dû céder devant les prétentions du Conseil de Ministres.

b) *Les accords conclus au nom de la Commission.*

Ces accords qui se présentent tous sous la forme d'un échange de lettres, sont définitivement conclus du seul fait de la signature du Président de la Commission de la C. E. E. (2). La signature marque donc à la fois la clôture des négociations et l'engagement définitif de la Commission de la Communauté.

Les caractéristiques de cette procédure sont alors les suivantes : Le Président de la Commission a mandat de cette dernière pour signer, c'est-à-dire, cette fois, pour conclure, et la conclusion s'effectue au nom de la Commission. Deux exemples illustreront ce point de vue.

Après avoir constaté que « la Commission de la Communauté Economique Européenne s'est déclarée disposée à établir entre les deux institutions une liaison fondée, en ce qui la concerne, sur les dispositions de l'article 229 du Traité de Rome », le Président de la Commission a signé l'arrangement sous forme d'échange de lettres, avec le Président de la Commission Centrale pour la navigation du Rhin. Enfin, c'est au nom de la Commission que le Président de la Commission a signé l'arrangement, également sous forme d'échange de lettres, avec le Secrétaire général du Conseil de l'Europe. « Je suis heureux de vous faire savoir, écrit le Président de la Commission, que *j'approuve au nom de la Commission de la Communauté Economique Européenne,* les dispositions contenues dans votre lettre... »

On ne pouvait imaginer une procédure plus expéditive ! Mais pourquoi, précisément, cette procédure a-t-elle été utilisée ? Pourquoi cette procédure sommaire a-t-elle été substituée à la procédure plus complexe qui avait été utilisée pour la conclusion de l'accord avec l'O.I.T. ?

Les motifs du recours à cette procédure.

Nous pensons que c'est ici que nous pouvons faire état des prétentions du Conseil de ministres. Sans ces prétentions, il y a

(1) R.J. Dupuy, *op. cit.*, pp. 508-509.

(2) Cf. Echange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
— Echange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Président de la Commission Centrale de Navigation du Rhin.
— Echange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Direteur Général de la F.A.O.
— Echange de lettres entre le Président de la Commission de la C.E.E. et le Directeur adjoint du C.I.M.E. (tous cités).

en effet tout lieu de penser que la procédure utilisée à l'occasion de la conclusion de l'accord entre la C.E.E. et l'O.I.T. eût été maintenue.

Pour éviter, semble-t-il, que le Conseil ne prît ombrage de la conclusion d'accords de liaison, en la forme plus solennelle d'un instrument unique, par la Commission agissant au nom de la Communauté, celle-ci opta pour la conclusion d'accords selon une procédure plus sommaire et dans une forme moins solennelle, c'est-à-dire sous la forme d'échange de lettres. L'approbation officielle, par la Commission, d'un accord en la forme d'un instrument unique et conjointement signé par le Président de la Commission et par le Directeur Général du B.I.T., symbolisa en effet aux yeux des représentants permanents des Six Etats membres la conclusion d'un accord pour laquelle ils jugeaient le Conseil seul compétent. Ils considérèrent l'accord de liaison avec l'O.I.T. comme un véritable accord d'association entre la C.E.E. et une organisation internationale (article 238 du Traité) et estimèrent en conséquence que les dispositions de l'article 228 du Traité qui investissent le Conseil du pouvoir de conclure devaient être appliquées.

Alors que des négociations avaient été poursuivies avec la F.A.O., dans l'intention de conclure un accord analogue à celui intervenu entre la Communauté et l'O.I.T., une nouvelle procédure, beaucoup plus sommaire, dut ainsi être engagée, en raison de l'opposition du Comité des représentants permanents des six Etats membres. Un accord fut donc conclu, par simple échange de lettres, du seul fait de la signature du Président de la Commission, agissant au nom de cette dernière. Cédant apparemment aux pressions du Conseil, le Président de la Commission reconnaissait, dans sa lettre au Directeur Général de la F.A.O., qu' « un tel échange de lettres ne préjugerait pas la conclusion ultérieure éventuelle d'un accord de relations formelles entre la Communauté Economique et l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture ».

En fait, le Président de la Commission n'évoquait la possibilité d'un « accord de relations formelles » que pour mieux défendre le domaine de compétence de la Commission contre les prétentions du Conseil de Ministres. « La possibilité de constituer éventuellement des Comités mixtes chargés d'examiner certaines questions d'intérêt commun » (1) suffit en effet à montrer que les deux institutions se sont réservé le droit d'instituer entre elles une coopération volontaire, analogue à celle qui est prévue par l'accord de liaison entre la Communauté et l'O.I.T. La Commission entend donc bien maintenir sa compétence de conclure malgré les prétentions contraires du Conseil (2).

---

(1) Quatrième des dispositions arrêtées lors de l'échange de lettres entre le Président de la Commission et le Directeur Général de la F.A.O.

(2) Un accord semblable a été conclu sous forme d'échange de lettres et selon la même procédure entre le Président de la Commission de l'Euratom,

2. *Le rôle du Conseil.*

L'intervention du Conseil dans la procédure de conclusion d'accords entre la C.E.E. et une autre organisation internationale marque une complication de cette procédure. Alors que, dans les hypothèses précédentes la procédure était simplifiée du fait de la compétence de la Commission pour conclure les accords qu'elle avait négociés, les hypothèses que nous allons maintenant examiner consacrent une différenciation des organes compétents pour négocier et pour conclure. La compétence du Conseil est alors, ainsi que nous l'avons déjà souligné, confirmée par les dispositions de l'article 228 du Traité.

En déclarant que « dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et... une organisation internationale..., ces accords sont conclus par le Conseil... », le Traité de Rome donne compétence au Conseil pour conclure les accords instituant « une coopération » avec le Conseil de l'Europe (article 231 du Traité) et une « association » avec une organisation internationale (article 238 du Traité).

Ces accords étant en effet susceptibles de faire naître des obligations à la charge de la Communauté, les Etats fondateurs ont voulu ne pas être engagés au-delà de leur propre volonté.

Le degré d'intégration entre la Communauté et l'organisation partenaire pouvant néanmoins varier, lorsqu'il s'agit soit de coopération ou de coordination, d'une part, soit d'association, d'autre part, les Etats fondateurs de la Communauté ont prévu des dispositions particulières à propos de la conclusion d'accords d'association. Nous envisagerons donc le rôle du Conseil dans chacune de ces deux hypothèses.

a) *Le rôle du Conseil dans la conclusion d'accords de « coopération » avec le Conseil de l'Europe ou de « coordination » avec l'O.C.D.E.*

La compétence du Conseil, dans la conclusion de tels accords, est indéniable. Le Traité prévoyant que c'est la Communauté, en tant que telle, qui établit « toutes coopérations utiles avec le Conseil de l'Europe » ou une coopération étroite avec l'O.E.C.E. (aujourd'hui O.C.D.E.), le Conseil, à l'exclusion de tout autre organe, est seul compétent, conformément à l'article 228 du Traité.

Cette compétence ne lui est d'ailleurs pas disputée par la Commission. La lettre du Président Hallstein au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Benvenuti, en fait foi. C'est en effet « sans préjuger l'accord d'ensemble qui pourra être conclu ultérieurement entre la Communauté et le Conseil de l'Europe en conformité de

t le Directeur général de la F.A.O. (9 et 14 décembre 1961) : *J.O. des Communautés*, 7 juin 1962, p. 1359/62.

l'article 230 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, qui prévoit que la Communauté établit avec le Conseil de l'Europe, toutes coopérations utiles » que le Président de la Commission approuve, au nom de cette dernière, les dispositions constitutives d'une liaison avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La Commission est donc beaucoup plus respectueuse des droits du Conseil que ce dernier ne l'est de ceux de la Commission.

La compétence du Conseil étant ainsi reconnue, il nous faut encore nous demander selon quelles modalités celui-ci doit intervenir.

Le Traité de Rome ne prévoyant aucun système particulier de votation, nous pensons que c'est alors la règle de droit commun qui doit s'appliquer, c'est-à-dire que la décision de conclure un accord de coopération avec le Conseil de l'Europe ou un accord de coordination avec l'O.C.D.E. doit être prise à la majorité des membres du Conseil. L'article 148 paragraphe 1 du Traité de Rome est formel : « Sauf dispositions contraire du présent traité, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent. » L'accord est donc ratifié à la majorité des voix et le procès-verbal de délibération tient lieu d'instrument de ratification.

Il en va différemment pour la conclusion d'un accord d'association entre la C.E.E. et une Organisation Internationale.

b) *Le rôle du Conseil dans la conclusion des accords d'association.*

Aucune discussion n'est possible quant à la compétence du Conseil et aux modalités de son exercice. L'article 238 du Traité prévoit en effet expressément que « les accords d'association sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité ».

Contrairement aux autres accords de la C.E.E. avec une autre Organisation Internationale, les Etats membres détiennent donc collectivement le « treaty making power » de l'Organisation.

Le contenu de l'association, « caractérisée par des droits, et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières » n'est pas étranger à cette résurgence des Etats membres toujours soucieux de ne pas aliéner leurs pouvoirs au-delà de leur propre volonté.

B. — L'entrée en vigueur des accords

L'entrée en vigueur des accords pose essentiellement la question de savoir à partir de quel moment ces accords entrent en application, et, accessoirement, comment ces accords sont enregistrés ou publiés.

1. *L'application des accords.*

La conclusion proprement dite confère aux accords une force obligatoire ; l'enfrée en vigueur leur donne effet obligatoire. Mais, à partir de quel moment les accords prennent-ils effet obligatoire, c'est-à-dire à partir de quel moment entrent-ils en application ?

En droit international classique, sauf dispositions contraires de l'accord (1), ce dernier entre en application à la suite de l'échange des instruments de ratification, cependant qu'un accord en procédure sommaire prend effet obligatoire à la date de sa signature, sous réserve, éventuellement, d'une approbation ultérieure. Il en va de même, en principe, pour les accords entre Organisations Internationales, et, par conséquent, pour les accords conclus entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale. Cependant, la ratification n'existant pas dans l'ordre juridique communautaire, le procès-verbal de la délibération finale de l'organe normalement compétent pour conclure (Conseil) tient lieu d'instrument de ratification.

Nous examinerons donc successivement l'application des accords à la date de la notification du procès-verbal de la délibération finale du Conseil, l'application des accords à la date de leur signature, enfin, l'application des accords à la date de leur approbation.

a) *L'application des accords à la date de la notification du procès-verbal de la délibération finale du Conseil.*

Tout accord conclu par le Conseil au nom de la Communauté entre en application au jour de la notification du procès-verbal de la délibération finale. Cette notification à l'organe compétent de l'organisation partenaire marque l'engagement définitif de la Communauté. Le procès-verbal de la délibération du Conseil décidant soit à la majorité (articles 230 et 231 du Traité), soit à l'unanimité (article 238 du Traité), de conclure un accord entre la Communauté et une autre Organisation Internationale, tient alors lieu d'instrument de ratification.

b) *L'application des accords à la date de leur signature.*

L'accord conclu du seul fait de la signature du Président de la Commission entre en principe en application à ce moment même.

Il en est ainsi, notamment, lorsque l'accord est consigné dans un instrument unique ou lorsqu'un projet de lettres a été officieusement échangé entre les parties contractantes, avant que l'échange officiel ait eu lieu.

(1) Un accord peut en effet stipuler qu'il entrera provisoirement en vigueur à une date déterminée ou lorsqu'une condition particulière sera remplie, par exemple, lorsqu'un nombre déterminé d'instruments de ratification aura déposé.

Rien n'interdit alors que l'accord soit signé à la même date. La date de la signature, dans ces conditions, marque la date de l'entrée en application de l'accord.

L'accord intervenu, sous forme d'échange de lettres entre le Président Hallstein et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Benvenuti, toutes deux en date du 18 août 1959, ainsi que l'accord intervenu, sous forme d'échanges de lettres entre le Président Hallstein et le Président de la Commission Centrale de Navigation du Rhin, toutes deux du 6 juin 1961, doivent être considérées comme ayant pris effet à partir de ces dates respectives.

En revanche, une difficulté se présente lorsque les lettres échangées n'ont pas été signées à la même date. Nous pensons, dans cette hypothèse, que la date de la signature de la lettre adressée en dernier marque la date d'entrée en application de l'accord. Ainsi, dans l'accord intervenu sous forme d'échange de lettres entre le Président Hallstein (lettre en date du 25 octobre 1962) et le Directeur Général de la F.A.O. (lettre en date du 11 décembre 1962), c'est la date du 11 décembre 1962 qui doit être retenue comme marquant l'entrée en application de l'accord. Toutefois, l'institution qui s'est engagée en premier lieu (en l'occurrence, la Commission, par l'intermédiaire de son Président) doit être considérée comme moralement engagée en attendant l'entrée en vigueur de l'accord, et, sous réserve que cette entrée en vigueur ne soit pas trop longtemps différée, celle-ci ne doit rien entreprendre dans le dessein d'entraver la future exécution de l'accord ou de contrecarrer ses objectifs (1).

c) *L'application des accords à la date de leur approbation.*

La signature du Président de la Commission ne consacrant, dans certains accords conclus par la Commission au nom de la Communauté (cf. accord C.E.E.-O.I.T.), que la fin des négociations, ces accords doivent être approuvés par la Commission avant d'entrer en application.

Cependant, la procédure d'entrée en vigueur peut encore se trouver quelque peu compliquée lorsque les parties contractantes décident que l'accord n'entrera en vigueur qu'au jour de la notification réciproque de l'approbation des organes compétents. On peut lire ainsi dans l'accord intervenu entre la C.E.E. et l'O.I.T. :

« Le présent accord entrera en vigueur dès que le Directeur général du Bureau International du Travail et le Président de la Commission de la Communauté Economique Européenne se seront notifié réciproquement l'approbation de l'accord par le conseil d'administration du Bureau International du Travail et par la Commission de la Communauté Economique Européenne. »

La notification peut alors se faire par envoi du procès-verbal de la délibération de l'organe compétent ou par simple lettre (2).

---

(1) Voir en ce sens : Fitzmaurice, *op. cit.*, art. 33 § 2, p. 117.

(2) Voir, par exemple, *J.O. des Communautés*, 9 mars 1961, N° 18, p. 475/61

2. *L'enregistrement ou la publication des accords.*

Sauf dispositions contraires de l'acte constitutif d'une Organisation Internationale relatives à la publication des accords conclus par elle, ni l'enregistrement ni la publication des accords ne sont des éléments de forme nécessaires à leur entrée en vigueur.

Le défaut d'enregistrement d'un accord international (1) n'est pas suspensif de son entrée en vigueur mais est seulement sanctionné par l'impossibilité pour les parties contractantes de l'invoquer devant un organe de l'O.N.U. Le serait-il qu'il en serait encore différemment des accords entre organisations internationales et donc des accords entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale. L'enregistrement n'étant en effet imposé qu'aux membres des Nations Unies, donc à l'exclusion des Organisations Internationales, la Communauté n'a aucune obligation d'y faire enregistrer les accords conclus par Elle. Ce n'est donc pas dans le recueil des Traités des Nations Unies que l'on prendra connaissance des accords conclus par la Communauté.

Aucune disposition du Traité de Rome n'exigeant une publication des accords conclus par la Communauté (2), la publication de ces accords n'est pas plus nécessaire à leur entrée en application dans l'ordre communautaire.

Nous ne pensons pas pouvoir partager l'avis de M. Pescatore lorsqu'il estime qu' « un accord reste juridiquement inefficace dans l'ordre interne de la Communauté, tant qu'il n'a pas été publié » (3). Le fait que le Traité de Rome (article 228, paragraphe 2) ait prévu, en dehors de toute référence à la notion de publication que « les accords conclus dans les conditions fixées ci-dessus lient les institutions de la Communauté... » nous paraît à lui seul suffisant pour assurer leur efficacité dans l'ordre interne à la Communauté.

L'intérêt d'une telle publication étant néanmoins évident, il serait certainement souhaitable que la Communauté publiât au *Journal Officiel des Communautés* tous les accords conclus par Elle, et, par conséquent, les accords conclus avec une autre Organisation Internationale. L'on regrettera donc que la Communauté n'ait jugé bon, jusqu'à présent, de publier que deux accords conclus entre Elle et une autre Organisation Internationale (4). Les autres

---

(1) L'enregistrement des traités et accords internationaux est prévu par l'article 102 de la Charte des Nations Unies. Celui-ci est ainsi libellé :
1. — Tout traité ou accord international conclu par un membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.
2. — Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation. »

(2) Il y a là une différence sensible avec les règlements dont l'entrée en vigueur est liée à l'exigence de la publication : article 191, alinéa 1.

(3) Pescatore, *op. cit.*, p. 118.

(4) Il s'agit de l'accord entre la Communauté et l'Organisation Internationale du Travail, et de l'accord entre la Communauté et la Commission centrale de Navigation du Rhin, déjà cités.

accords ne peuvent en effet être connus que par référence au recueil de traités publié par les Organisations partenaires de la C.E.E. (1). A défaut de publication selon ces deux procédés, à peine peut-on connaître l'existence de ces accords. De toute façon, une mention de ces accords dans un document officiel de la Communauté (Rapport général, bulletin...) ne peut tenir lieu de publicité.

Section II

Les accords informels ou « accords lato sensu »

Ceux-ci, ainsi que nous l'avons déjà dit, dérogent aux formes habituelles des accords formels ou *stricto sensu*. Cette seule particularité suffit d'ailleurs à expliquer leur diversité : échange de correspondance, résolutions parallèles, engagements unilatéraux.

I. — L'échange de correspondance (2)

Alors que l'échange de lettres est généralement constitué de deux documents correspondant l'un à l'autre (3) et a pour objet de constater dans les mêmes termes, *mutatis mutandis*, un accord préalablement établi par des négocations, l'échange de correspondance se caractérise au contraire, en principe, par une diversité de

---

(1) L'accord entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe a ainsi été publié par cette dernière organisation.

(2) Plusieurs accords ont été conclus sous cette forme par la Commission. Nous citerons notamment :

— L'échange de correspondance entre le Secrétaire Exécutif de l'E.C.E. M. Sakari Tuomioja, (lettre en date du 30 septembre 1958) et le Président du Groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E. (lettre en date du 7 octobre 1958). Cet échange de correspondance est particulièrement intéressant puisque le Secrétaire Exécutif de l'E.C.E. réclame « une collaboration pratique de préférence à la conclusion d'un accord formel ».

— L'échange de correspondance entre le Sous-Secrétaire aux Affaires Economiques et Sociales du Secrétariat général de l'O.N.U., P. Philippe Seyne (lettre du 28 novembre 1958), et le Président du groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E., M. Rey (lettre en date du 9 décembre 1958).

— L'échange de correspondance entre le directeur de l'Office Central des Transports internationaux, par chemins de fer (O.C.T.I.) (lettre en date du 22 janvier 1959) et le Président du groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E. (lettre en date du 5 mars 1959).

— L'échange de correspondance entre le Haut Commissaire adjoint du H.C.R., M. James Reed (lettre en date du 7 août 1960) et le Président du groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E. (lettre en date du 7 juin 1960).

(3) C'est d'ailleurs pourquoi nous avons dit que ceux-ci étaient de même nature et devaient être considérés comme caractéristiques d'un accord formel.

documents rédigés de façon indépendante et spontanée, qui consacrent un accord progressif entre les parties. Aucune négociation n'ayant en général précédé cet échange de correspondance, ce dernier tient lieu en même temps de négociation et de manifestation progressive d'un accord.

C'est donc seulement le fait que cet échange de correspondance soit à un moment donné la manifestation d'une offre et de son acceptation sur le plan international, qui permet de le considérer comme un accord. La diversité des instruments dans lesquels est progressivement consigné l'accord des volontés (plusieurs lettres qui ne reprennent que quelques-uns des termes des lettres précédentes) conduit d'ailleurs à considérer l'échange de correspondance comme un accord au sens large. Sans interprétation extensive on ne saurait donc parler d'accord (1).

S'agissant d'accords, fût-ce au sens large, il nous faut néanmoins nous interroger sur leur mode de conclusion.

L'accord, selon nous, doit être considéré comme conclu du seul fait de la signature de l'auteur d'une lettre, lorsque celui-ci donne explicitement son accord à tout ou partie des dispositions qui ont été faites par l'autre partie dans une lettre antérieure. La date de la signature est alors réputée comme étant celle de l'entrée en vigueur de l'accord.

Nous pensons, dans ces conditions, que l'arrangement pratique entre le Secrétariat Exécutif de l'E.C.E. et la Commission de la C.E.E., intervenu sous forme d'échange de correspondance entre le Président du groupe des Relations Extérieures de la Commission, M. Rey, et le Secrétaire Exécutif de l'E.C.E., M. Sakari Tuomioja, doit être considéré comme conclu du fait de la signature de M. Rey acceptant par lettre du 7 octobre 1958 les propositions faites par M. Sakari Tuomioja dans une lettre du 30 septembre 1958. La date du 7 octobre 1958 doit être réputée comme étant celle de l'entrée en vigueur de l'accord. La Commission avait proposé la conclusion d'un accord formel ; « au lieu de cela » le Secrétariat Exécutif de l'E.C.E. a préconisé « une collaboration pratique » ; la Commission a approuvé cette dernière formule. « La procédure de coopération que vous proposez, écrit M. Rey, a rencontré l'entière approbation de notre Commission ». Nous remarquerons au passage que le Président du groupe des relations extérieures, M. Rey, souscrit aux propositions du Secrétaire Exécutif de l'E.C.E., après approbation de la Commission. L'accord est donc conclu au nom de la Commission. Enfin, comme dans tous les cas que nous avons déjà cités,

(1) Voir en ce sens :

Claude Chayet, « Les accords en forme simplifiée », *A.F.D.I.*, 1957, p. 6. M. Chayet fait la même constatation à propos de la correspondance diplomatique entre chancelleries. Il écrit en effet : « on perçoit donc aisément que si la correspondance diplomatique est quotidienne, quotidiennes aussi doivent être des lettres par lesquelles sont acceptées ou rejetées partiellement ou totalement, les prétentions des Etats étrangers. Il est clair que tous ces textes constituent, dans une certaine mesure, des accords en forme simplifiée ».

c'est le Président du groupe des relations extérieures de la Commission de la C.E.E. qui engage cette dernière. Le fait que ce soit un membre de la Commission, et non son Président, qui conclut l'accord, souligne le caractère moins solennel de celui-ci sans d'ailleurs lui ôter quoi que ce soit de sa force obligatoire (1).

II. — Les résolutions parallèles

Celles-ci peuvent être prises soit à l'initiative de l'une des organisations, soit de concert en vertu d'un accord formel préalable des parties, soit enfin, après consultations mutuelles dans le cadre d'un organe mixte.

Les relations entre le Parlement Européen et l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe participent de la première méthode ; certaines décisions prises en commun par les trois Communautés illustrent la seconde méthode ; tandis que la dernière méthode devrait inspirer les relations entre la C.E.E. et les organisations internationales qui ont convenu de coopérer au sein des comités de contact, comités de coordination ou groupes de travail (2).

Les relations entre le Parlement Européen et l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe ont leur fondement dans un double système de résolutions parallèles. Le Parlement Européen, en tant qu'héritier de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A., a ses relations fondées sur un Protocole conclu entre les Six Etats membres (3) de la Communauté et une résolution du Comité des Ministres qui en prend acte ; en tant qu'assemblée commune aux trois Communautés, ses relations sont fondées sur une résolution des Ministres des Affaires Etrangères des Six Etats membres (4) dont ont successivement pris acte l'Assemblée Consultative dans une

---

(1) Le Président du groupe des relations extérieures tient lieu de Ministre des Affaires Etrangères parmi les Membres de la Commission. Or, d'après l'opinion dominante, le droit international reconnaît une compétence particulière au Ministre des Affaires Etrangères dans les matières qui sont de son ressort. On cite en général, à l'appui de cette opinion, l'arrêt rendu en l'affaire du Groenland Oriental, dans lequel la Cour se prononça ainsi sur le caractère obligatoire de la déclaration du Ministre des Affaires Etrangères Norvégien, M. Ihlen. « La Cour considère comme incontestable qu'une telle réponse à une démarche du représentant diplomatique d'une Puissance étrangère, faite par le Ministre des Affaires Etrangères au nom du gouvernement, dans une affaire qui est de son ressort, lie le pays dont il est le Ministre. »

Par analogie, et par application du principe de la spécialité, on peut prétendre que le Président du groupe des relations extérieures de la Commission est particulièrement compétent pour engager la Commission dans les domaines qui sont de son ressort.

(2) Voir *supra*, relations instituant une coopération entre la C.E.E. et une autre Organisation Internationale.

(3) Reuter et Gros, *Traités et Documents diplomatiques*, p. 238.

(4) Duclos, *op. cit.*, p. 463, et *Nouvelles du Conseil de l'Europe*, novembre 1957, p. 9.

résolution en date du 24 novembre 1957 (1) et le Comité des Ministres dans une résolution du 14 décembre 1957 (2).

Les décisions prises au nom de chacune des organisations ne sont donc pas étrangères l'une à l'autre; au contraire, l'une suppose l'autre et c'est en ce sens qu'il y a accord (3). Les deux parties, en vertu du principe général de la bonne foi (4), doivent alors être considérées comme obligées de s'y conformer.

Certaines mesures intéressant deux ou trois Communautés peuvent être prises simultanément et dans les mêmes termes par les autorités compétentes de chaque Communauté. Celles-ci ont alors pour fondement soit des dispositions rigoureusement identiques de deux (Traité C.E.E. et Traité Euratom) ou trois Traités (notamment les articles 21, paragraphe 3 du Traité C.E.C.A., article révisé par la Convention relative à certaines institutions communes, article 138, paragraphe 3 du Traité C.E.E. et 108, paragraphe 3 du Traité Euratom) soit l'article 6 de la Convention relative à certaines institutions communes et concernant le financement de celles-ci. Nous donnerons un exemple de chacune de ces hypothèses.

Le Conseil de la C.E.E. et le Conseil de la C.E.C.A. ont arrêté un même règlement portant statut des fonctionnaires de la Communauté Economique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (5). Les articles 212 C.E.E. et 186 Euratom, libellés en des termes rigoureusement identiques, fondaient, entre autres, la compétence des deux Conseils. Ce règlement présente la singularité d'avoir été signé par M. Müller Armack, agissant en sa qualité de président (6), au nom des deux Conseils. Il y a eu néanmoins concordance des volontés des deux Conseils et c'est en ce sens que l'on peut dire qu'il y a eu accord entre les deux Communautés. L'instrument unique qui constate l'accord des

---

(1) « L'Assemblée... accueille avec satisfaction la résolution par laquelle les Ministres des Affaires Etrangères des Six Etats membres de l'Euratom et du Marché Commun ont prévu l'identité partielle des délégations aux deux Assemblées... »

(2) *Nouvelles du Conseil de l'Europe*, janvier 1958, p. 3. Le Comité des Ministres prend acte des textes ci-après...

— La résolution adoptée le 25 mars 1957 à Rome par les Six Ministres des Affaires Etrangères sur les liaisons entre la Communauté Economique Européenne et l'Euratom, d'une part..., les organisations Européennes plus larges, d'autre part.

— La résolution des Ministres des Affaires Etrangères des Six sur l'identité partielle des représentants à l'Assemblée des Six à l'Assemblée Commune.

(3) La C.P.J.I., dans son avis consultatif concernant la délimitation de la frontière polono-tchécoslovaque (affaire Jaworzina), avis N° 8, Série B, p. 30, a ainsi reconnu que l'acceptation d'une décision d'un organisme international comme la conférence des Ambassadeurs peut donner à cette décision « la force d'un engagement contractuel entre les parties ».

(4) Voir en ce sens : R.J. Dupuy, *op. cit.*, p. 525; Schneider, *Treaty making power of international organizations*, Genève, 1959, p. 33.

(5) Règlement N° 31 (C.E.E.), N° 11 (C.E.E.A.) : *J.O. des Communautés Européennes*, 14 juin 1962, N° 45, p. 1385/62.

(6) Ainsi que nous l'avons déjà souligné, le Conseil des Ministres de la C.E.E. et de l'Euratom ont un Président commun.

Conseils, certes, fait penser à un accord formel, mais la procédure selon laquelle a été élaboré le texte de l'accord n'en demeure pas moins une procédure d'élaboration d'un règlement et le titre même sous lequel est publié le règlement souligne bien qu'il s'agit en réalité de deux règlements, l'un émanant du Conseil de la C.E.E. (publié avec le N° 31), l'autre émanant du Conseil de la C.E.E.A. (publié avec le N° 11). Ce sont les raisons pour lesquelles nous avons considéré ce règlement comme un accord au sens large.

Ce sont au contraire les autorités compétentes des trois Communautés qui ont arrêté conjointement les modalités d'application de l'article 6 de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes (1) ainsi que le règlement financier portant fixation des modalités relatives à la reddition et à la vérification des comptes des institutions communes aux Communautés Européennes (2). Les autorités compétentes des trois Communautés pouvaient fonder leur compétence commune sur l'article 6 de la Convention relative à certaines institutions communes, ainsi libellé :

« Les dépenses de fonctionnement de l'Assemblée unique, de la Cour de Justice unique et du Comité économique et social unique sont réparties par fractions égales, entre les Communautés intéressées.

Les modalités d'application du présent article sont arrêtées *d'un commun accord* par les autorités compétentes de chaque Communauté. »

Ces accords *lato sensu*, dans *l'une et l'autre hypothèses*, tirent leur force obligatoire du fait qu'ils sont pris en exécution de dispositions identiques des Traités C.E.E. et Euratom ou de dispositions de la Convention relative aux institutions communes qui ont elles-mêmes valeur obligatoire. Ni l'une ni l'autre des deux ou trois Communautés ne sauraient donc ni modifier ni abroger ces accords de leur propre autorité, sans avoir obtenu au préalable le ou les consentements de l'une ou l'autre des Communautés. On ne saurait mieux caractériser un accord.

Des résolutions parallèles pourraient enfin être prises par la Communauté et une autre Organisation ayant convenu de coopérer au sein d'organes mixtes : Comités de coordination, Comités de contact, groupes de travail, etc...

Ces résolutions seraient alors prises après consultations mutuelles au sein de ces organes mixtes. Ce ne seraient donc pas ces organes qui prendraient eux-mêmes des décisions, mais les organisations, en pleine indépendance, en relation et non en exécution des consultations auxquelles elles auraient procédé au sein de ce dernier. Les organisations seraient alors doublement tenues de se conformer aux résolutions qu'elles auraient librement (mais parallèlement) arrêtées : elles se trouveraient ainsi donner effet à un

(1) *J.O. des Communautés*, 16 décembre 1959, N° 63, p. 1197/59.
(2) *J.O. des Communautés*, 16 décembre 1959, N° 63, p. 1203/59.

accord antérieur ayant force obligatoire et en vertu duquel a été créé l'organe mixte d'une part, elles seraient en outre obligées de se conformer au principe général de la bonne foi, compte tenu des consultations ayant eu lieu au sein de cet organe.

III. — Les engagements unilatéraux

Un engagement unilatéral impliquerait, pour être parfait, que l'organisation dont il émane s'engageât à l'égard d'une autre Organisation Internationale sans avoir été sollicitée à cet effet (1). Mais il est assez exceptionnel qu'une organisation agisse ainsi sans y avoir été préalablement invitée. « Dans cette (dernière) hypothèse, écrit le professeur Dupuy (2), on se trouve alors en présence d'un accord bilatéral, mais informel et constaté, soit dans deux documents, l'un exprimant un souhait qui constitue une offre, l'autre une résolution qui y répond, soit dans un seul acte, si la proposition qui l'a suscité avait été formulée verbalement »... soit, ajouterons-nous, en tout ou en partie, de quelque façon que ce soit, s'il s'agit d'un accord de forme verbale (3).

L'on analysera ainsi la décision unilatérale, prise par la C.E.P.A.L., d'inviter des observateurs de la Communauté lors de ses sessions (4). L'organisation fut en effet incitée à prendre cette mesure en faveur de la Communauté, à la suite de conversations ayant eu lieu en juillet 1958 au Siège de cette dernière à Bruxelles, entre M. Prebisch, Directeur principal de la C.E.P.A.L., et les membres de la Commission.

---

(1) Un tel engagement pourrait d'ailleurs avoir la même force obligatoire qu'un accord. Nous pensons en effet que toute déclaration unilatérale faite par un sujet de droit, avec l'intention d'être lié juridiquement, doit être considérée comme obligatoire pour celui-ci.

Voir en ce sens :

C.P.J.I., Série A/B, N° 46, pp. 146 et 170 ; Série A, N° 7, p. 13 ; Série A, N° 5, p. 37. Si une organisation Internationale décidait donc, de sa propre initiative de prendre un engagement unilatéral en faveur de la C.E.E., cet engagement devrait être considéré comme obligatoire pour cette organisation.

(2) Dupuy, *op. cit.*, p. 525.

(3) Cf. La déclaration faite par M. Ihlen, Ministre des Affaires Etrangères, sollicité à cet effet par le représentant diplomatique du Danemark. « On est en présence, écrit le Juge Anzilotti (C.P.J.I., Série A/B, N° 53, p. 91), d'un accord conclu entre le Ministre du Danemark à Christiania, au nom du Gouvernement danois, et le Ministre des Affaires Etrangères de Norvège, au nom du Gouvernement norvégien, moyennant des déclarations purement verbales.

(4) Session de mai 1959, Panama City.

TROISIEME
PARTIE

Les relations de la Communauté Economique Européenne avec les Etats Tiers

Notre étude des relations de la C.E.E. avec les Etats tiers ne sera pas seulement logique ; elle sera encore biologique, c'est-à-dire qu'elle correspondra à la situation et au développement de la Communauté Economique Européenne au sein de la Communauté des Etats.

Nous verrons en effet comment la Communauté Européenne se situe par rapport aux Etats tiers en établissant des relations diplomatiques avec ceux-ci, comment elle se lie plus étroitement en établissant des relations commerciales avec eux, et comment elle se développe en établissant des relations selon un procédé d'institutionnalisation croissante. A ce stade ultime, nous constaterons qu'en raison de son caractère attractif et en raison de la prise de conscience d'intérêts communs, la Communauté se développe soit en associant d'autres Etats à ses efforts, soit en les admettant en son sein. Il apparaîtra que ces relations institutionnelles introduisent une homogénéité toujours plus grande au sein d'une société internationale hétérogène.

TITRE PREMIER

LES RELATIONS DIPLOMATIQUES AVEC LES ETATS TIERS

L'établissement de relations diplomatiques occupe une place extrêmement importante parmi les moyens auxquels un Etat recourt pour entrer en communication avec un autre Etat. La raison principale en est que les missions diplomatiques ont pour tâche de représenter l'Etat dans son ensemble, dans toutes les manifestations de son activité, notamment dans toute son action extérieure, et que la représentation politique est au centre de cette tâche (1).

Mais le droit de mission diplomatique des Etats étant général et essentiellement politique, on voit tout de suite, dans ces conditions, l'équivoque qui peut apparaître quand on parle des relations diplomatiques de la C.E.E. envisagées ou bien sous leur aspect passif ou bien sous leur aspect actif. On est en effet conduit à penser que le droit de mission de la C.E.E. a la même nature intrinsèque que celui qui est exercé par les Etats. Or, il n'en est rien.

La Communauté n'est « ni un Etat, ni un super Etat ». Selon le Traité de Rome qui lui a donné naissance, la Communauté a en effet pour mission de « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et accélérée du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit » (article 2). La Communauté ne vise donc en principe que des objectifs à caractère économique. Si ces objectifs ont une portée politique certaine, ce n'est pas là leur caractère dominant. La compétence des missions accréditées auprès de la Communauté ou inversement la compétence des missions accréditées par la Communauté auprès des Etats tiers, dans ces conditions, ne peut se situer que dans le domaine

(1) PESCATORE, *op. cit.*, p. 191.

économique. Si cette compétence a une portée politique, elle trouve néanmoins sa source dans une activité économique.

Il ne peut donc s'agir ici de missions diplomatiques au sens propre du terme, mais de missions spécialisées, chargées soit de sauvegarder les intérêts extérieurs de la Communauté et de s'informer du point de vue des tiers, soit de sauvegarder les intérêts des Etats tiers auprès de la Communauté et de s'informer du point de vue de cette dernière.

Cependant, eu égard au rôle extrêmement important de ces missions, malgré le caractère économique prédominant de leur compétence, nous les qualifierons de missions diplomatiques.

Ces missions diplomatiques permettent en effet d'établir des communications permanentes et fructueuses entre la Communauté et les Etats tiers. La Commission souligne ainsi le rôle des missions accréditées auprès d'elle, dans son cinquième rapport général : « les missions transmettent aux institutions de la C.E.E. des informations utiles à sa documentation et font connaître les vœux de leurs pays au fur et à mesure de l'évolution de la politique communautaire » (1). Cette « collaboration réelle et confiante » ne peut aller qu'en s'accentuant avec la réalisation progressive des objectifs assignés à la Communauté.

De plus, quelque importants que soient à l'heure actuelle les objectifs économiques de la Communauté, on ne peut ignorer les intentions politiques implicites du Traité de Rome. Si la création d'« un marché commun » est ce vers quoi la Communauté tend dans l'immédiat, il n'en demeure pas moins que celle-ci doit préparer l'unification politique de l'Europe. Dès lors, les relations diplomatiques de la C.E.E. avec les Etats tiers s'éclairent d'un jour nouveau. Si l'on adopte une vision prospective, on peut en effet penser que les relations actuelles pourraient cesser d'être essentiellement économiques pour devenir politiques. Les missions jusqu'alors spécialisées deviendraient véritablement diplomatiques. Les missions de la Communauté pourraient même, de cette façon, se substituer aux missions diplomatiques des Etats membres. On peut rappeler à cet effet que la déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des Six Etats membres, arrêtée le 18 juillet 1961 à Bad Godesberg, a posé la question d'une politique extérieure commune, après avoir souligné les finalités politiques inhérentes au Traité de Rome.

Les relations diplomatiques de la Communauté peuvent donc dès à présent, être considérées comme l'amorce de la diplomatie future d'une Europe fédérée. Ainsi, l'expérience diplomatique de de la C.E.E. peut-elle fournir des enseignements pour résoudre le problème futur de la représentation diplomatique d'une Europe politique.

Certes, nous sommes encore assez éloignés de cette Europe

(1) *Cinquième rapport général*, 1962, p. 249.

politique, mais d'ores et déjà la C.E.E. apparaît comme une entité distincte de ses Etats membres avec des pouvoirs propres qui la rendent apte à agir valablement au sein de la Communauté internationale. Les relations diplomatiques de la C.E.E. avec les Etats tiers consacrent d'ailleurs cette autonomie de la Communauté par rapport à ses Etats membres dans l'ordre international. L'envoi de missions diplomatiques par des Etats tiers auprès de la Communauté vaut en effet reconnaissance ou constatation de la personnalité juridique de la Communauté affirmée à l'article 210 du Traité de Rome et dont le droit de légation actif et passif n'est que l'une des composantes.

Si une position sociale s'affirme en fonction du nombre d'invités de marque qui se pressent dans les salons d'une mission, on peut dire que la position internationale de la C.E.E. se mesure au nombre de missions diplomatiques qui sont accréditées auprès d'elle. Or, le nombre de missions accréditées auprès de la Communauté ne permet plus de douter de cette position au sein de la Communauté internationale. Ce sont en effet plus de 35 missions d'Etats tiers qui sont actuellement accréditées auprès de la Communauté. Ces pays sont, par ordre alphabétique, les suivants (1) :

Afrique du Sud, Argentine, Australie, Autriche, Brésil, Canada, Ceylan, Chili, Colombie, Costa-Rica, Danemark, République Dominicaine, Espagne, Etats-Unis, Inde, Iran (2), Islande, Israël, Japon, Liban, Maroc, Mexique, Nigéria (3), Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Thaïlande, Tunisie, Uruguay, Vénézuéla.

A cette liste, s'ajoutent encore la délégation permanente du premier Etat européen associé : la Grèce, et les représentations permanentes des dix-huit Etats Africains et Malgache associés, que nous engloberons également dans notre étude, ayant pris ici le terme d'Etat tiers dans le sens très large d'Etats non membres (4).

Mais dire que l'établissement de relations diplomatiques auprès de la Communauté vaut reconnaissance de sa personnalité internationale conduit à examiner le fondement du droit de mission et à réfuter immédiatement la thèse qui résoud la question à partir de cette notion de personnalité que possède la C.E.E.

On a souvent voulu déduire de la personnalité internationale de la C.E.E. son droit d'accréditer des missions diplomatiques. La résolution adoptée le 19 novembre 1960 par le Parlement Européen est à cet égard symptomatique. On peut en effet y lire que « les

(1) *Sixième rapport général,* juin 1963, parag. 262.
Selon ce même rapport, les organes compétents de la Communauté ont donné leur accord pour l'ouverture de relations diplomatiques avec l'Equateur, le Salvador, le Guatemala, Haïti, la Jamaïque, Trinidad et Tobago.

(2) *J.O. des Communautés,* 9 avril 1963, p. 1171/63.

(3) *Le Monde,* 14-15 juillet 1963, p. 16.

(4) L'on remarquera que la très grande majorité des Etats est donc présentée auprès de la C.E.E. Seuls les pays du bloc communiste sont absents.

Communautés européennes jouissent de par leur personnalité juridique internationale du droit de légation actif et passif » (1).

Nous ne pouvons admettre cette argumentation, puisque toute la question est précisément de savoir quel est le contenu de cette personnalité internationale que l'on pose comme axiome. Si, ainsi que nous l'avons déjà souligné en examinant l'avis de la Cour Internationale de Justice du 11 avril 1949, la personnalité d'une organisation est en effet la capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux, ces droits et devoirs dépendent des buts et fonctions assignés à l'Organisation. Or, ces buts et fonctions varient d'une organisation à l'autre. La personnalité est fonctionnelle et son contenu diffère selon les organisations internationales. On ne peut donc déduire de l'affirmation a priori de la personnalité internationale d'une organisation que celle-ci possède de ce fait même les diverses capacités appartenant aux États. Prétendre que le droit de légation de la C.E.E. existe de par sa personnalité juridique n'est pas acceptable.

Quel fondement faut-il alors donner à ces relations diplomatiques ? Plutôt qu'une explication théorique, il faut, semble-t-il, rechercher une explication pratique. Les relations diplomatiques doivent en effet être considérées comme une façon de mettre en œuvre un ensemble de tâches extérieures assignées à la Communauté et dont les principales sont d'une part la négociation et la conclusion d'accords avec les Etats tiers, d'autre part la réalisation d'une politique commerciale extérieure commune.

Or, pour mener à bien ces tâches, il est indispensable que la Communauté soit dotée des organes nécessaires pour établir, sur une base stable et systématique, des contacts permanents avec les Etats tiers et, inversement, qu'elle soit à même de recevoir des missions émanant de ces derniers. Les missions diplomatiques apparaissent en effet comme le canal le plus commode et le plus naturel pour la conduite de négociations (2), et elles permettent aux organes de la Communauté d'élaborer une politique commerciale extérieure commune en tenant compte de la situation des Etats tiers. Il existe une nécessité, vis-à-vis des pays tiers, de savoir comment ils évoluent individuellement ou collectivement et de leur fournir les informations relatives à la Communauté dont ils ont besoin pour se former à son égard une opinion rationnelle.

Le droit de mission de la C.E.E. s'explique donc par un

---

(1) *J.O. des Communautés Européennes*, 16 décembre 1960, N° 79, p. 1476/60. Voir en ce sens le rapport de M. Van Der Goes Van Naters sur les problèmes que posent les relations des Communautés européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon, et à partir duquel cette résolution a été adoptée. Doc. N° 87, janvier 1960.

(2) La présence de représentants permanents des Etats associés auprès de la Communauté a ainsi facilité des rencontres périodiques entre ces derniers d'une part, et la Commission, d'autre part, dans le but de préparer le renouvellement de la Convention d'Association des Etats Africains et Malgache à la Communauté. (*Cinquième rapport général d'activité*, 1962, p. 194).

besoin (1), et les dispositions par lesquelles les auteurs du Traité de Rome déclarent que la communauté a la personnalité internationale ne sont que l'expression théorique du fait que la Communauté a reçu effectivement des missions concrètes dans le domaine des relations extérieures.

Ce fondement pratique du droit de légation de la Communauté explique d'ailleurs en grande partie l'état actuel des relations diplomatiques de la Communauté.

Alors que la légation est en principe instituée sur la base d'une réciprocité absolue, puisque à l'envoi de missions diplomatiques de la part d'un Etat auprès d'un autre Etat correspond un envoi parallèle de la part de ce dernier, la Communauté se présente uniquement comme un sujet passif de représentation diplomatique. A l'accréditation de missions diplomatiques d'Etats tiers auprès de la Communauté, aspect passif, ne correspond pas un envoi de missions de la Communauté auprès des Etats tiers, aspect actif.

Seul le droit de légation passif de la Communauté est d'ailleurs prévu par le Traité de Rome puisque l'article 16 du chapitre VI du Protocole sur les privilèges et immunités diplomatiques qui fait allusion aux « missions des Etats tiers accréditées auprès de la Communauté » fait partie intégrante du Traité (article 239). Si la pratique a consacré au plus haut point ce droit de légation passif de la Communauté, en revanche, celle-ci n'a pas encore suppléé à l'absence de dispositions concernant le droit de légation actif de la Communauté. Le droit de légation actif n'existe donc pas dans le droit positif de la Communauté.

Le fondement pratique des relations diplomatiques de la C.E.E. en fournit, avons-nous dit, l'explication. Si les tâches que la Communauté a la mission de remplir justifient en effet l'accréditation de missions envoyées par les Etats tiers dans le but d'une information réciproque ou de la coordination de leurs politiques, notamment dans le domaine commercial, ces mêmes tâches ne sont pas encore parvenues à un stade suffisant de réalisation pour justifier l'envoi de pareilles missions par la Communauté auprès des Etats tiers. Le degré d'intégration de la Communauté nous paraît en effet commander la capacité de la Communauté d'envoyer des missions auprès des Etats tiers. Tant qu'une politique commune n'apparaît pas dans l'ordre interne de la Communauté, les Etats membres peuvent logiquement s'estimer en mesure de représenter la Commu-

---

(1) Voir en ce sens l'opinion du Professeur Ricardo Monaco à propos de la C.E.C.A. : Actes officiels du Congrès d'Etudes sur la C.E.C.A., T. III, p. 290 — ou *Annuaire Européen*, Vol. IV, p. 81.

C'est également, semble-t-il, l'opinion du Professeur Cavare qui écrit : « L'attribution de ce droit (d'envoyer ou de recevoir des agents diplomatiques) à ces collectivités (O.N.U. — S.D.N. — Confédérations — Saint-Siège — Communautés Européennes récentes, etc.) est logique, puisqu'on leur reconnaît une vie internationale.

« Tout Etat ou toute personne du droit des gens a le droit, dès sa naissance, à la représentation internationale. » *Op. cit.*, T. II, p. 16.

nauté dans l'ordre externe, par leurs propres missions diplomatiques. Au fur et à mesure que la cohésion interne de la Communauté s'affermira et au fur et à mesure que l'intégration progressera, les Etats membres devront en revanche faire place à une représentation active, propre à la Communauté. Le besoin se fera sentir en effet, d'une représentation diplomatique indépendante. Au stade final de l'intégration européenne, c'est le besoin d'une représentation exclusive qui s'imposera.

On peut donc penser que nous sommes ici à un certain stade d'une évolution et que l'exercice d'un droit de mission actif correspondant au droit de légation passif se réalisera par la nature des choses. L'exemple de la C.E.C.A. le démontre bien. Créée en 1950, celle-ci a tout de suite reçu des missions d'Etats tiers, mais elle n'a envoyé un représentant à Londres qu'en 1957.

Nous étudierons donc tout naturellement dans un premier chapitre le droit positif consacré et par le Traité de Rome et par la pratique ; nous examinerons dans un deuxième chapitre, dans quelle mesure les solutions actuelles pourront dans l'avenir être complétées.

CHAPITRE PREMIER

LES SOLUTIONS EN VIGUEUR

Le Chapitre VI du Protocole annexé au Traité et intitulé : « Privilèges et immunités des missions établies auprès de la Communauté », contient la disposition suivante : « L'état membre sur le territoire duquel est situé le siège de la Communauté accorde aux missions des Etats tiers accrédités auprès de la Communauté les immunités diplomatiques d'usage ».

Cette disposition est intéressante à un double titre. Elle précise que c'est bien auprès de la Communauté que sont accréditées les missions des Etats tiers ; l'exercice du droit de mission passif est donc une compétence de la Communauté et la pratique a consacré cette compétence. D'autre part, la référence expresse à l'usage en matière d'immunités diplomatiques, met les missions diplomatiques accréditées auprès de la Communauté à l'abri de toute discrimination à leur égard ; c'est donc la preuve que ces missions ont bien un caractère diplomatique (1).

Cela étant acquis, il faut alors examiner quelles sont les modalités d'exercice de ce droit de mission passif, c'est-à-dire suivant quelle procédure les missions diplomatiques sont accréditées auprès de la Communauté et quels sont les caractères de ces missions.

Section I

La procédure d'accréditation des missions diplomatiques des Etats tiers auprès de la Communauté

La procédure d'accréditation des missions diplomatiques des Etats associés présentant certaines particularités, nous verrons comment celle-ci se singularise après avoir examiné le schéma classique d'accréditation des missions des Etats tiers.

(1) Van Der Goes Van Naters, *Rapport cité*, p. 2.

I. — La procédure ordinaire d'accréditation des missions diplomatiques des Etats tiers.

La pratique internationale permet de soulever plusieurs questions à propos de l'accréditation des missions diplomatiques. On sait en effet que l'établissement de missions diplomatiques implique, d'une part, une entente (1) sur le principe même de l'établissement de cette mission, et une demande d'agrément du chef de la mission diplomatique (opérations parfois simultanées), d'autre part, l'agrément de ce dernier (2). On doit donc se demander quels sont les organes compétents pour donner cet accord de principe, au nom de la Communauté et pour recevoir la demande d'agrément du chef de mission, enfin, quels sont ceux qui sont compétents pour agréer le chef de la mission. Ces questions étant résolues, l'Etat tiers peut procéder à la nomination du chef de la mission et des agents de la mission, mais il faut encore savoir quel est l'organe qualifié pour accréditer formellement le chef de la mission de l'Etat tiers et par conséquent quel est celui qui est compétent pour entretenir des contacts avec cette mission.

On peut, semble-t-il, trouver réponse à ces questions dans le Journal Officiel des Communautés qui mentionne sous la rubrique « représentations et missions diplomatiques », les différentes missions diplomatiques.

---

(1) Conformément au droit international général, l'établissement de relations diplomatiques n'est pas obligatoire. « En réalité, écrit Genet, les Etats sont parfaitement libres, hors le cas d'un engagement contractuel idoine, de ne pas se livrer au commerce diplomatique. Aucune sanction ne saurait légitimement les y contraindre, sous quelque prétexte que ce soit. La mission diplomatique ne peut naître, vivre et servir, que du seul assentiment formel des Etats. » (Raoul Genet, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, Paris, 1931-32, Vol. II, p. 24). « Pour souhaitable qu'il puisse être, dans l'idéal, que les Etats établissent entre eux des relations diplomatiques, aucun Etat n'est juridiquement tenu de le faire. » (Mel. Erian, *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1957, Vol. I, p. 12.) L'article 2 de la Convention de Vienne de 1961 a consacré cette façon de voir en énonçant : « L'établissement de relations diplomatiques entre Etats et l'envoi de missions diplomatiques permanentes se font par consentement mutuel. »

(2) Conformément au droit international général, un Etat ne saurait en effet accréditer un chef de mission auprès de la Communauté sans avoir obtenu l'agrément de cette dernière. Le chef de mission doit donc préalablement être déclaré persona grata pour être accrédité. L'article 4 de la Convention de Vienne de 1961 a consacré cette façon de voir : « L'Etat accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de mission de l'Etat accréditaire a reçu l'agrément de cet Etat.

L'Etat accréditaire n'est pas tenu de donner à l'Etat accréditant les raisons d'un refus d'agrément. »

En revanche, les membres du personnel dilpomatique, administratif et technique ne sont pas soumis à cet agrément. Voir en ce sens, l'article 7 de la Convention de Vienne : « Sous réserve des dispositions des articles 5 (cas d'accréditation multiple), 8 (cas d'un membre ressortissant de l'Etat accréditaire), 9 (cas de persona non grata), 11 (limitation des effectifs de la mission), l'Etat accréditant nomme à son choix les membres du personnel de la mission. »

A. — Entente préalable, demande d'agrément et agrément

La procédure suivie pour aboutir à l'accord de principe préalable ainsi que pour présenter une demande d'agrément d'un chef de mission, a été précisée par la Commission de la Communauté dans sa réponse à une question écrite de M. Kapteyn, en date du 9 mai 1961 (1). La question était la suivante :

« Est-il exact que la procédure à laquelle doivent se conformer les Etats tiers désireux d'acréditer des ambassadeurs auprès de la Communauté Européenne, comporte simplement l'envoi d'une lettre au président de la Commission ? »

La Commission répond :

« Les pays tiers désireux d'entrer en relations officielles avec la Communauté Economique Européenne et de présenter une demande d'agrément en ce qui concerne le chef de mission, font part de leur désir au président » (2).

Et à la précision demandée : « est-il exact que, dans ce cas, c'est le Président de la Commission qui transmet la demande au Président des Conseils des Communautés ? », la Commission répond : « La Commission soumet, avec son avis, la demande au Conseil. »

On voit donc, selon quelles modalités se déroule cette première phase de la procédure. L'Etat tiers désireux d'ouvrir une mission auprès du siège de la Communauté et de présenter une demande d'agrément concernant le chef de celle-ci, s'adresse au président de la Commission. La Commission soumet alors, avec son avis, la demande au Conseil et la décision sur le principe de l'ouverture de la mission et sur l'agrément du chef de mission est prise d'un commun accord par le Conseil et la Commission. Ainsi prennent corps les dispositions de l'article 162 du Traité qui instituent une collaboration entre les deux organes et dont nous avons dit (3) qu'elles pouvaient pallier les insuffisances du Traité à propos de la procédure d'accréditation des missions diplomatiques.

B. — La remise des lettres de créance — les contacts

La remise des lettres de créance se fait entre les mains du Président de la Commission de la Communauté, c'est donc auprès la Commission que les missions des pays tiers sont accréditées, ce qui implique que les contacts fréquents que suppose l'exercice de la fonction diplomatique se font avec la Commission.

---

(1) *J.O. des Communautés,* 16 juin 1961, N° 40, p. 785/61.

(2) Le désir d'entrer en relations officielles avec la Communauté et la demande d'agrément d'un chef de mission sont donc exprimés en même temps.

(3) Voir *supra,* Première Partie, Chapitre II — Section II, parag. II.

Tout ceci ressort d'ailleurs de la pratique. Voici un exemple (1), entre bien d'autres (2) :

« M. Walter Hallstein, président de la Commission de la Communauté Economique Européenne, a reçu le lundi 30 juillet 1962 Son Excellence M. l'Ambassadeur Regulo Burelli Rivas qui lui a remis les lettres l'accréditant en qualité de Chef de la Mission du Vénézuela auprès de la Communauté Economique Européenne ».

La remise des lettres de créance ayant eu lieu, le Conseil est informé et le nouveau chef de mission fait une visite de courtoisie au Président des Conseils de ministres (3). Mais c'est naturellement avec la Commission, dont le Président l'a formellement accrédité, que le Chef de la mission entretient des contacts. Ceci ressort de la réponse de la Commission à une question écrite où elle se félicite de « l'excellente atmosphère et (de) l'esprit de coopération et de compréhension mutuelle dans lesquels se sont toujours déroulés ses contacts avec la mission du Brésil » (4).

Les contacts ne s'effectuant cependant pas dans des conditions toujours très satisfaisantes, quoi qu'en dise la Commission, il se pourrait que ceux-ci revêtissent une autre forme dans un avenir prochain. C'est du moins ce que l'on peut penser après les propositions que vient de faire la Commission dans une communication au Conseil et relative aux contacts avec les missions des Etats d'Amérique latine accrédités auprès d'elle. La solution envisagée pourrait être étendue à d'autres Etats tiers groupés par régions.

D'après les renseignements dont dispose la Commission du Commerce extérieur et dont fait état M. Eduardo Martino, dans son rapport sur les relations entre la Communauté et l'Amérique latine, « il ne semble pas (en effet) que les choses aillent pour le mieux dans ce domaine. Les diplomates accrédités auprès de la Commission se plaignent notamment de la rareté de leurs contacts avec la Commission de la C.E.E. ce qui les prive, par conséquent, de l'occasion de faire valoir de manière suffisante les points de vue de leurs gouvernements (5) ».

La Commission a alors fait part au Conseil de son initiative

---

(1) *J.O. des Communautés*, 24 août 1962, p. 2145/62.

(2) Ces exemples, rapportés sous la rubrique : « missions d'Etats tiers » ou « remise de lettres de créance » étant invariablement reproduits dans les mêmes termes, il n'y a pas lieu de les multiplier.

(3) Voir, par exemple, le *Bulletin de la C.E.E.*, N° 4, 1959, p. 28. « A l'occasion de la session d'octobre des Conseils de la C.E.E. et de la C.E.E.A., M. l'Ambassadeur Gidéon Ragall, Chef de la Mission d'Israël auprès des Communautés Européennes, et M. l'Ambassadeur Lars Tillitre, chef de la mission du Danemark auprès de la C.E.E., ont rendu le 14 octobre une visite de courtoisie à M. Giuseppe Pella, Ministre des Affaires Etrangères de la République Italienne et Président en exercice des Conseils. »

(4) *J.O. des Communautés*, 7 mars 1961, p. 451/61, parag. 2 et 3 de la réponse de la Commission à une question écrite de M. Van der Goes van Naters, en date du 9 janvier 1961 et relative à la démission du chef de la mission du Brésil auprès de la C.E.E.

(5) Edoardo Martino, Doc. 48, 26 juin 1963, p. 3.

d'organiser périodiquement dans le cadre d'un groupe de contact, des réunions de ses services avec les représentants des missions latino-américaines accréditées auprès de la Communauté.

Ce groupe de contact ne serait nullement destiné à des consultations formelles et encore moins à des négociations officielles. Il constituerait avant tout un cadre fixe, permanent et organisé (1), que les missions d'Amérique latine pourraient utiliser aux fins d'exposer leurs vues sur les différents problèmes qui les préoccupent particulièrement et de s'y informer aussi exactement que possible des travaux de la Commission susceptibles de les intéresser.

La Commission a cependant bien marqué qu'elle entendait conserver le monopole des contacts avec les missions diplomatiques accréditées auprès de la Communauté. Elle s'est notamment déclarée opposée à la participation de représentants des Etats membres ou du Conseil de ministres aux réunions de ce groupe de contact, estimant que cette participation conférerait un caractère de négociations à ces réunions. En revanche, elle a reconnu l'opportunité, pour le Conseil de ministres, de désigner un groupe particulier, soit déjà existant, soit créé « ad hoc », auquel la Commission rapporterait le résultat de ses entretiens au sein du groupe de contact, et dont elle recevrait avis et informations.

Le projet de la Commission a reçu un commencement d'exécution le 16 juillet 1963. La Communauté Economique Européenne, aux termes d'une décision du Conseil de Ministres en date du 31 mai 1963, « invite en effet les chefs de missions d'Amérique latine accrédités auprès d'elle à participer à des réunions d'information réciproque sur leurs relations économiques et commerciales mutuelles précisées par la Commission. La première rencontre a eu lieu le 16 juillet 1963 au siège de la Commission. Elle a été présidée par le Ministre Jean Rey, membre de la Commission, qui était entouré du directeur général des relations extérieures et de fonctionnaires de la Commission, et a réuni les chefs de missions de pays latino-américains accrédités auprès de la C.E.E., accompagnés d'un de leurs collaborateurs. La procédure qui sera adoptée pour les réunions ultérieures n'est (cependant) pas encore fixée » (2).

« Il faut incontestablement souscrire au projet de la Commission, écrit M. Edoardo Martino. En effet, le travail excessif auquel les services de la Commission doivent faire face ne permet pas toujours aux diplomates accrédités d'établir, et moins encore de maintenir les contacts réguliers qu'ils estiment indispensables. Une certaine « institutionnalisation » des possibilités de contact entraînerait assurément une nette amélioration sur ce plan. »

---

(1) C'est-à-dire que les réunions pourraient avoir lieu périodiquement et selon un ordre du jour arrêté d'un commun accord.

(2) Réponse de la Commission de la Communauté Economique Européenne à une question écrite de M. Vredeling sur les réunions entre la Commission de la Communauté Economique Européenne et des Commissions d'Etats d'Amérique latine. *J.O. des Communautés*, 7 août 1963, p. 2163/63.

Les termes généraux dans lesquels s'exprime le rapporteur de la Commission du commerce extérieur conduisent tout naturellement à penser que cette « institutionnalisation » à laquelle s'attachent tant d'avantages, pourrait tout aussi bien présider à l'ensemble des contacts de toutes les missions diplomatiques accréditées auprès de la Communauté. Différents groupes de contacts pourraient en effet être institués par catégories de pays, voire même par catégories de problèmes. Nous ne pouvons donc que souhaiter une généralisation du recours à cette méthode de contact.

Voilà donc comment et auprès de qui sont accréditées les missions officielles des Etats tiers. Il semble que la représentation des Etats associés en diffère par plusieurs traits.

II. — L'établissement des représentations des Etats associés auprès de la Communauté.

Les missions des Etats associés accréditées auprès de la Communauté sont désignées sous le nom de « représentations ». Cette qualification témoigne de la participation de ces Etats associés aux actions de la Communauté et recouvre en outre une procédure particulière d'accréditation de leurs missions auprès de la Communauté. Ce sont les traits particuliers de cette procédure que nous allons mettre en évidence.

A. — Entente préalable — demande d'agrément et agrément

Tout d'abord, la procédure qui a trait à l'accord de principe sur l'établissement d'une représentation auprès de la Communauté et à la demande d'agrément d'un représentant, chef de mission (1), n'est pas la même. Ceci ressort de la réponse de la Commission à une question écrite de M. Kapteyn, en date du 9 mai 1961 (déjà citée).

A la question : « Est-il exact que, pour les pays associés d'Outre-mer désireux d'envoyer des représentants auprès de la Communauté Economique Européenne, la procédure comporte l'envoi de deux demandes, l'une étant adressée au Président des Conseils, l'autre au Président de la Commission ? », la réponse est en effet : « Oui, c'est exact ».

Une double demande est donc nécessaire, l'une étant adressée au Président des Conseils et l'autre au Président de la Commission.

La Commission, dans la même réponse à la question écrite de M. Kapteyn, a d'ailleurs elle-même justifié cette procédure en ces termes : « La Commission pense qu'une procédure différente de

(1) Les deux opérations sont simultanées ; cf. la réponse de la Commission à la question écrite de M. Kapteyn, en date du 20 février 1961 et relative à l'agrément d'un ambassadeur du Sénégal auprès de la C.E.E. *J.O. des Communautés*, 6 avril 1961, p. 568/61.

celle qui est adoptée à l'égard des Etats tiers résulte du caractère spécial, voulu par le Traité de Rome, des relations entre la Communauté Economique Européenne et les Etats d'Outre-mer associés. » Hormis cette particularité, l'agrément du représentant de l'Etat associé ne diffère pas de l'agrément du chef de mission d'un Etat tiers, la décision est prise conjointement par le Conseil et la Commission.

En revanche, l'accréditation formelle du représentant de l'Etat associé ne comprend pas de remise de lettres de créance. La notification, par le président de la Commission, du fait que la Commission et le Conseil prennent acte de la nomination du représentant de l'Etat associé, tient lieu d'accréditation par la Communauté.

B. — La notification par le président de la Commission — Les contacts.

L'agrément du représentant de l'Etat associé par décision conjointe de la Commission et du Conseil rend possible sa nomination. Le Conseil et la Commission ont alors un délai d'un mois pour prendre acte de cette nomination. Ceci ressort de la réponse de la Commission à la question écrite de M. Kapteyn en date du 20 février 1961 (déjà citée) : « Selon la procédure établie en la matière, le Conseil et la Commission prennent acte dans un délai d'un mois de la désignation qui doit leur être présentée. »

Enfin, c'est au président de la Commission qu'il appartient d'informer l'Etat associé que le Conseil et la Commission ont pris acte de la nomination de son représentant (1).

L'établissement d'une représentation d'un Etat d'outre-mer associé est alors rapporté en ces termes :

« Le gouvernement (de la République ou du Royaume de...) a nommé son Excellence M. l'Ambassadeur... en qualité de représentant de ce gouvernement auprès de la Communauté Economique Européenne.

Aux termes d'une notification de M. le Président Hallstein, en date du..., le Conseil et la Commission de la Communauté Economique Européenne ont pris acte de cette nomination. » (2).

Cette notification doit être considérée comme accréditant le représentant auprès de la Communauté.

Mais avec quel organe de la Communauté, la représentation doit-elle entretenir des contacts ? Puisque c'est à la Commission et au Conseil que l'Etat associé demande l'établissement d'une représentation, et que ce sont ces deux organes qui décident conjointement d'agréer le chef de la représentation, on peut logiquement estimer que c'est également avec les deux organes que la représen-

(1) Réponse de la Commission à une question de M. Kapteyn, en date du 20 février 1965 — déjà citée.

(2) Voir plusieurs exemples, *J.O. des Communautés*, 4 août 1961, p. 1022/61 et sq. ; 5 avril 1963, p. 1087/63 et sq. ; 18 mai 1963, p. 1468/63 et sq.

tation doit entretenir des contacts. Le statut d'associé de l'Etat dont émane la représentation ne peut d'ailleurs qu'incliner à penser qu'il doit en être ainsi. Cependant, la Commission étant plus particulièrement chargée d'assurer le fonctionnement et développement de la Communauté (article 155), il nous paraît naturel que ce soit surtout avec cet organe que doivent s'établir ces contacts. Sans avoir le monopole ou l'exclusivité de ces contacts, la Commission doit donc en connaître l'essentiel.

Tous les traits de cette procédure particulière ayant été dégagés à partir de l'établissement de représentations d'Etats associés d'outre-mer et à partir de réponses de la Commission à des questions écrites posées à ce sujet, nous devons enfin préciser que la Communauté entend appliquer la même procédure à tous les Etats associés sans distinction du fondement juridique de leur association à la Communauté (articles 131 et sq., ou art. 238 du Traité). Cette même procédure a en effet été appliquée à l'occasion de la nomination de l'ambassadeur de Grèce (Premier Etat Européen associé sur la base de l'article 238 du Traité de Rome) auprès de la Communauté. Cette nomination a été rapportée dans les termes suivants (1) :

« Le gouvernement de Grèce a nommé Son Excellence, M. l'Ambassadeur Constantin Tranos en qualité de délégué permanent (2) de ce gouvernement auprès de la Communauté Economique Européenne.

« Aux termes d'une notification de M. le Président Hallstein en date du 28 juin 1962, le Conseil et la Commission de la Communauté Economique Européenne ont pris acte de cette nomination. »

Il y a donc lieu, semble-t-il, de pratiquer une différenciation selon qu'il s'agit d'Etats tiers ou d'Etats associés en règle générale.

Après avoir examiné les modalités selon lesquelles s'établissent les missions, il reste à voir quels en sont les caractères.

Section II

Les caractères des missions diplomatiques

Nous examinerons successivement quelle est la composition des missions diplomatiques accréditées auprès de la Communauté,

---

(1) *J.O. des Communautés*, 31 juillet 1962, p. 1971/62.

Voir également le texte de la loi hellénique portant promulgation de l'accord d'Association entre la Grèce et la C.E.E. et création d'une « Délégation Permanente Hellénique auprès des Communautés Européennes ». *J.O. du Royaume de Grèce*, N° 41 du 11 mars 1962 ou *Revue Hellénique de Droit International*, janvier-juin 1962, p. 216 et sq.

(2) On remarquera seulement que le chef de la mission hellénique porte le titre de « délégué permanent » et non de « représentant ».

comment celles-ci sont très souvent accréditées en même temps auprès de l'une ou des deux autres Communautés, ainsi qu'auprès de plusieurs Etats, enfin, dans quelles conditions celles-ci jouissent de privilèges et immunités diplomatiques.

I. — La composition des missions

Les missions sont composées en partie de membres des services diplomatiques des pays dont ils émanent, en partie aussi de techniciens compétents dans le domaine d'action de la Communauté (1).

Le chef de mission, qu'il soit en outre « représentant » ou « délégué permanent » porte, en règle générale, le titre d' « ambassadeur » ; ce n'est que très exceptionnellement que celui-ci porte le titre de « ministre extraordinaire et plénipotentiaire » (2) ou de « ministre plénipotentiaire » (3). De toute façon, ainsi que le souligne M. Ph. Cahier, « cette distinction des chefs de mission en différentes classes... ne correspond pas à des différences de fonctions ni de statut privilégié » (4). Le caractère artificiel de ces distinctions est d'ailleurs établi par le paragraphe 2 de l'article 14 de la Convention de Vienne de 1961 qui, en consacrant ainsi la pratique existante, stipule : « sauf, en ce qui touche la préséance et l'étiquette, aucune différence n'est faite entre ces chefs de mission en raison de leur classe. »

Le chef de mission est souvent assisté d'un chef adjoint de mission, ministre ou conseiller (5), notamment lorsque le chef de la mission est également accrédité auprès de l'une ou des deux autres communautés.

Enfin, la mission comprend un nombre variable de conseillers d'ambassade, conseillers, secrétaires et attachés dont les compétences s'exercent le plus souvent dans le domaine économique et plus particulièrement dans ce domaine commercial. L'importance des missions est d'ailleurs souvent tributaire du fait qu'un grand nombre d'entre elles sont également accréditées auprès de l'une ou des deux autres Communautés. Il y a alors « accréditation multiple ». Le phénomène est d'autant plus vrai pour les missions accré-

---

(1) Voir par exemple la composition de la mission hellénique (délégation permanente) accréditée auprès des Communautés : *Revue hellénique de droit international, op. cit.*, p. 217.

(2) Par exemple, le chef de la mission du Danemark, cf. *Annuaire manuel du Parlement Européen*, 1962, p. 209.

(3) Par exemple, le chef de la mission hellénique, avant que soit nommé un ambassadeur, délégué permanent de la Grèce associée à la Communauté, *Ibid.*, p. 210.

(4) Ph. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Paris, 1962, p. 84.

(5) *Annuaire manuel du Parlement Européen*, pp. 211 et sq., et : « Corps diplomatique accrédité auprès de la C.E.E. » (publication de la Direction générale des relations extérieures de la Communauté Economique Européenne — Service du Protocole — février 1962 — et corrigendum, N° 4, mars 1963).

ditées auprès de la C.E.E. que de nombreux chefs de mission sont en outre accrédités auprès d'un Etat (le plus souvent auprès d'un Etat membre) ou auprès d'une autre organisation internationale.

II. — Les accréditations multiples

On ne peut que se louer de voir un grand nombre d'Etats tiers accréditer une même mission auprès des trois Communautés. Les trois Communautés sont ainsi envisagées comme les trois ramifications d'une seule et même Communauté Européenne. C'est actuellement le cas de l'Autriche, du Canada, de la Côte d'Ivoire, du Danemark, des Etats-Unis, du Japon, de la Norvège, du Royaume Uni, de la Suède et de la Suisse.

Cette triple accréditation témoigne à la fois de l'intérêt que ces Etats portent à la construction européenne, des intérêts que ces Etats ont à protéger, enfin, de l'importance de ces Etats sur la scène internationale.

Des intérêts moindres à défendre, ou la situation moins privilégiée de certains Etats expliquent en revanche qu'ils n'aient accrédité une mission qu'auprès de deux des Communautés. Sont ainsi accrédités auprès de la C.E.E. et auprès de la C.E.C.A. : la Grèce, la Haute-Volta et le Portugal ; sont accrédités auprès de la C.E.E. et de l'Euratom : le Brésil et Israël.

La création d'un district européen où siègeraient les trois exécutifs communautaires et où pourraient d'ailleurs siéger un jour une Haute Commission Européenne, après fusion de ces derniers, serait, dans ces conditions, extrêmement bien venue. La création d'un tel district ne pourrait, en effet, qu'encourager les Etats tiers à accréditer une telle mission auprès des trois Communautés. Les chefs de mission ne connaîtraient plus en effet l'obligation de se rendre un jour à Luxembourg auprès de la Haute Autorité de la C. E.C.A., un autre jour à Bruxelles, soit auprès de la Commission de l'Euratom, soit auprès de la Commission de la C.E.E. Dans l'attente d'une solution aussi progressiste, les Etats tiers ont souvent pallié ces inconvénients en confiant plus particulièrement à l'un ou à l'autre des membres de la même mission le soin d'entretenir des contacts réguliers avec l'une ou les deux autres Communautés (le chef adjoint de la mission ayant le plus souvent pour tâche d'entretenir ces contacts) (1).

On comprend enfin que bon nombre de missions ne sont accréditées qu'auprès de la seule Communauté Economique Européenne

(1) L'article 5, parag. 2 de la Convention de Vienne de 1961 consacre une pratique analogue en ce qui concerne les missions accréditées auprès des Etats. Selon celui-ci : « Si l'Etat accréditant accrédite un chef de mission auprès d'un ou plusieurs Etats, il peut établir une mission diplomatique dirigée par un chargé d'affaires ad-interim de chacun des Etats où le chef de la mission n'a pas sa résidence permanente. »

lorsque l'on sait que leur chef est en même temps chef de mission auprès d'autres Etats ou d'autres organisations internationales.

Beaucoup de chefs de mission accrédités à Bruxelles auprès de la C.E.E. sont en effet accrédités en même temps à Bruxelles auprès du Gouvernement belge (1) et parfois même également soit à Luxembourg (2) ou La Haye (3), auprès de chacun des gouvernements de ces pays, soit dans les autres capitales auprès des gouvernements respectifs de ces trois pays du Bénélux (4).

D'autres chefs de mission accrédités auprès de la Communauté sont accrédités dans l'une ou plusieurs capitales des Etats membres de la Communauté. Le chef de mission de la Somalie est accrédité auprès du gouvernement italien, les chefs de mission du Dahomey et de l'Uruguay sont accrédités à Bonn, auprès du gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, le chef de mission du Tchad est accrédité à Bruxelles et à Bonn auprès du gouvernement belge et auprès du gouvernement allemand, le chef de mission de Madagascar est accrédité à Paris auprès du gouvernement français et à Bruxelles auprès du gouvernement belge, et le chef de mission du Niger à Bruxelles, Luxembourg, La Haye et Bonn auprès des gouvernements belge, luxembourgeois, néerlandais et allemand!

Le chef de mission du Togo est en même temps accrédité à Paris, Londres et le chef de mission de Nouvelle Zélande à Londres.

Enfin, les chefs de mission de Ceylan et de Mauritanie réalisent la prouesse d'être respectivement accrédités l'un à Londres, Paris et Berne, l'autre à Paris, Bruxelles, Luxembourg, Bonn et Madrid !

Quelques chefs de mission sont en même temps accrédités auprès d'une autre organisation internationale, il en est ainsi du chef de mission de Suède également accrédité auprès du Conseil de l'Europe, du chef de mission de Madagascar également accrédité auprès de l'U.N.E.S.C.O., il en était ainsi du chef de mission de la Grèce également accrédité auprès de l'O.C.D.E.

Cette solution permet certes de réaliser des économies et de pallier parfois un manque de personnel qualifié (5), mais celle-ci ne va pas sans inconvénient. M. Ph. Cahier en énumère quelques-uns dans son ouvrage sur « le droit diplomatique contemporain » (6) : « Un chef de mission, pour bien remplir ses fonctions,

---

(1) Sont ainsi accrédités en même temps à Bruxelles, auprès du gouvernement belge : les chefs de mission d'Irlande et du Sénégal.

(2) Sont accrédités en même temps à Bruxelles auprès du gouvernement belge et à Luxembourg auprès du gouvernement luxembourgeois, les chefs de mission d'Afrique du Sud, d'Autriche, du Canada, du Costa-Rica, de la Côte d'Ivoire, d'Espagne, de Haute Volta, d'Inde, d'Iran, d'Israël, du Japon, du Mexique et de Norvège.

(3) Est accrédité en même temps auprès du gouvernement belge et du gouvernement néerlandais, le chef de mission d'Australie.

(4) Sont accrédités à la fois à Bruxelles auprès du gouvernement belge, à Luxembourg auprès du gouvernement luxembourgeois et à La Haye, auprès du gouvernement néerlandais, les chefs de mission du Maroc et du Gabon.

(5) Ces considérations ont notamment leur importance en ce qui concerne les Etats qui ont récemment accédé à l'indépendance.

(6) Ph. Cahier, *op. cit.*, pp. 100 et 101.

a besoin de résider de manière permanente sur le territoire de l'Etat accréditaire, et si un partage peut encore se faire en cas de double accréditation, celà n'est plus possible en cas d'accréditation multiple. D'autre part, les différents Etats, auprès desquels le Chef de mission est accrédité, peuvent ne pas avoir entre eux de bons rapports, ou, s'ils sont bons à l'origine, ils peuvent se détériorer par la suite, ce qui ne sera guère de nature à faciliter la tâche du chef de mission ».

On peut regretter, dans ces conditions, que nombreux chefs de mission soient ainsi accrédités en même temps auprès des Communautés et auprès d'autres Etats ou d'autres Organisations. On voit mal en effet comment des chefs de mission installés à Rome (chef de mission de la Somalie) ou à Londres (chef de mission de la Nouvelle Zélande) peuvent exprimer les vœux de leurs pays au fur et à mesure de l'évolution de la politique Communautaire et, inversement, comment la Commission de la Communauté peut exprimer ou solliciter un point de vue officiel auprès de ces derniers, au moment même où Elle le désire. Il peut alors paraître plus pratique pour la Commission de la Communauté et pour l'Etat dont relève la mission accréditée auprès de la Communauté de communiquer directement.

On regrettera en revanche que l'accréditation nouvelle d'un chef de mission auprès d'une organisation internationale n'exige ni le consentement de l'Etat ni celui de l'organisation internationale, ce qui, en bonne logique, ne s'explique guère si l'on sait que ce même consentement est requis par le paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention de Vienne en cas d'accréditation multiple d'un chef de mission auprès des Etats. Selon cette dernière disposition :

« L'Etat accréditant, après due notification aux Etats accréditaires, peut (en effet) accréditer un chef de mission ou affecter un membre du personnel diplomatique suivant le cas, à moins que l'un des Etats accréditaires ne s'y oppose expressément. »

Il résulte donc bien de cet article que toute accréditation nouvelle d'un chef de mission doit être au préalable notifiée aux Etats accréditaires intéressés (1) et ces derniers sont en droit de s'y opposer.

D'après une demande en interprétation du délégué italien à la conférence de Vienne, il convient certes de préciser que l'Etat accréditant est tenu d'informer l'Etat accréditaire lorsqu'il charge un chef de mission de le représenter auprès d'une organisation internationale (2). Mais, informer n'est pas demander le consentement.

La conférence de Vienne a donc manqué l'occasion d'éviter certaines accréditations multiples inopportunes.

En outre, l'on peut se demander pourquoi l'Etat accréditant ne

---

(1) Ph. Cahier, « Si l'Etat accréditaire ne répond pas, dans un délai raisonnable, à cette notification, l'Etat accréditant pourra estimer que la nouvelle accréditation est acceptée. »

(2) *Ibid.*, p. 103.

serait pas tenu d'informer, voire même demander le consentement de la Commission de la Communauté accréditaire pour une accréditation de son Chef de mission auprès d'un Etat ou d'une autre organisation internationale. Les contacts entre la Commission de la Communauté et le Chef de la mission accréditée auprès d'elle auraient ainsi plus de chance d'être efficaces.

De toute façon, il y a lieu de noter que bien que la même personne soit accréditée en certains cas auprès de la Communauté Economique Européenne et auprès d'un ou plusieurs Etats ou auprès des autres Communautés et auprès d'autres organisations internationales, le chef de mission représente son pays auprès de la Communauté, indépendamment de ses fonctions auprès de ces derniers. Celui-ci peut donc être titulaire d'autant de missions diplomatiques que d'Etats ou d'organisations internationales auprès desquels il est accrédité. Il y a, dirons-nous après G. Scelle, « dédoublement fonctionnel ».

III. — Privilèges et immunités diplomatiques

Les institutions de la Communauté ne peuvent garantir la protection des missions accréditées par les Etats tiers auprès de la C. E.E., contre les atteintes de particuliers sur le territoire d'un Etat membre ; tout au plus le peuvent-elles à l'intérieur des locaux de la Communauté sur lesquelles celle-ci exerce ses compétences. Elles ne peuvent pas plus accorder aux représentants des pays tiers une exemption des impôts perçus sous l'empire du droit national des pays membres. La Communauté pourrait évidemment garantir l'immunité de ces représentants devant la Cour de Justice des Communautés, mais cette hypothèse est en fait sans incidence pratique (1).

A défaut de garanties à cet effet émanant de l'Etat du siège ou des Etats membres de la Communauté, les membres des missions accréditées auprès de la C.E.E. ne peuvent donc jouir d'aucun privilège ni d'aucune immunité. La Cour Suprême de l'Etat de New-York a pareillement reconnu dans l'affaire Pappas contre Francischi jugée le 6 février 1953, qu'un membre de la mission italienne accréditée auprès de l'O.N.U. (l'Italie n'était pas encore membre des Nations Unies à cette époque) ne pouvait jouir de l'immunité de juridiction (2).

Deux solutions existent alors en pratique : ou bien les missions accréditées auprès de la C.E.E. jouissent des privilèges et immunités diplomatiques d'usage (3) dont le Traité de Rome leur a reconnu le bénéfice sur le territoire de l'Etat membre, où le siège de la Com-

(1) Voir la même constatation à propos de la C.E.C.A. WENGLER, *Actes officiels, op. cit.*, p. 79.

(2) *International law reports*, 1953, p. 380.

(3) Pour ces privilèges et immunités d'usage, voir Ph. CAHIER, *op. cit.*, pp. 195 à 327.

munauté est fixé (1), ou bien les agents diplomatiques accrédités auprès de la Communauté font en même temps partie intégrante d'une mission accréditée auprès d'un Etat membre et c'est alors ce dernier qui leur accorde ces privilèges et immunités. La première hypothèse demeure cependant la plus importante, car un plus grand nombre de missions sont fixées sur le territoire de l'Etat membre où la Communauté a elle-même son siège, c'est-à-dire actuellement à Bruxelles, et, parce que lors de leurs déplacements à Bruxelles, les membres de missions en même temps accréditées auprès de l'un des Etats membres jouissent des mêmes privilèges et immunités que leurs collègues accrédités à Bruxelles.

Ainsi, au lieu d'être bilatéraux comme ils le sont normalement en matière diplomatique, les rapports entre la Communauté et la mission deviennent triangulaires puisqu'à ces deux entités viennent s'ajouter soit l'Etat du Siège (cas le plus fréquent), soit l'Etat membre sur lequel réside la mission.

Il doit normalement en résulter quelques conséquences quant aux missions accréditées auprès de la Communauté sur le territoire de l'Etat du siège. L'Etat du siège de la Communauté étant étranger au rapport qui se crée entre l'Etat accréditant et la Communauté accréditaire, il importe tout d'abord que l'Etat du siège soit informé des départs et arrivées des membres de la mission accréditée auprès de la Communauté (2).

Il paraît même normal que l'Etat du Siège dispose de certains pouvoirs à l'encontre des personnes qui pourraient exercer sur son territoire des activités contraires à ses intérêts nationaux. Il faut, en effet, penser que les missions diplomatiques sont tenues de respecter les lois locales (3) de l'Etat du Siège et de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat (4). Une telle conduite doit être d'autant plus aisée que ces missions n'ont pas de rapports directs avec les autorités de l'Etat du Siège. L'Etat du Siège pourra donc sanctionner toute violation des règles en vigueur sur son ter-

---

(1) Les Etats membres ont en effet adopté la disposition suivante au Chapitre VI du Protocole sur les « privilèges et immunités des missions établies auprès de la Communauté ». « L'Etat membre sur le territoire duquel est situé le siège de la Communauté accorde aux missions Etats tiers accrédités auprès de la Communauté les immunités diplomatiques d'usage ».

(2) Selon une résolution (N° 257, III) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, le nom et les qualités du chef de la délégation, ainsi que les arrivées et les départs de toute personne appartenant à une telle délégation doivent être transmis à l'Etat du Siège par le Secrétariat général de l'Organisation. (Ph. Cahier, *op. cit.*, p. 417).

(3) Voir en ce sens l'article 41, paragraphe 1, de la Convention de Vienne qui dispose : « Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. » (Voir également Ph. Cahier, pp. 145 et sq.).

(4) Voir le même article 41, paragraphe 1, de la Convention qui dispose : « Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat. » (Voir également Ph. Cahier, pp. 141 et sq.).

ritoire ainsi que toute atteinte à ses intérêts vitaux (1). L'Etat du siège pourra notamment prononcer l'expulsion des agents diplomatiques ayant enfreint ces règles.

Toutefois, pour éviter des abus, la Communauté devra être préalablement informée de cette expulsion et de ses motifs. La Communauté pourra éventuellement intervenir auprès des autorités de l'Etat du Siège, si l'expulsion lui paraît injustifiée. Si cette dernière mesure est décidée, elle doit être prise avec la plus grande correction et exécutée sans violence, sinon de tels procédés iraient à l'encontre du statut privilégié des membres de la mission et pourraient engager la responsabilité de l'Etat du Siège.

En revanche, l'Etat du Siège a des obligations à l'égard des missions diplomatiques accréditées auprès de la Communauté. Comme un Etat accréditaire (2), il doit, de manière générale, leur faciliter le travail, leur permettre de communiquer librement avec leur gouvernement et de se servir de la valise diplomatique et du chiffre.

Quels que soient les résultats satisfaisants auxquels a pu donner lieu l'établissement des missions auprès de la Communauté, sur le territoire de l'Etat du Siège, la création d'un district européen serait très souhaitable. Un tel district mettrait fin en effet à la complexité des rapports existant entre la Communauté et les missions accréditées auprès d'elle et empêcherait des heurts toujours possibles avec l'Etat du Siège.

Dans l'attente d'une telle solution, nous pouvons dire que nous avons vu en quoi consistent, à l'heure actuelle, en droit positif, les reations diplomatiques de la C.E.E. avec les Etats tiers. Il s'agit uniquement d'un droit de légation passif, de l'envoi de missions diplomatiques par les pays tiers. Il n'existe en effet aucune réciprocité.

Est-ce à dire, cependant, que la Communauté n'ait aucun besoin d'avoir des contacts directs avec le monde extérieur ? Il existe certes déjà un besoin d'information réciproque qui ne peut que croître au fur et à mesure de l'intégration des Etats membres au sein de la Communauté. Mais, dès que, conformément aux dispositions du Traité de Rome, une politique commerciale extérieure commune aura été réalisée, la nécessité d'envoyer des missions extérieures auprès des Etats se fera encore plus impérieuse.

A quel stade de cette évolution sommes-nous, et comment ce futur droit de légation pourra-t-il alors être mis en œuvre ? Voilà ce que nous allons maintenant examiner.

---

(1) Un certain nombre de membres des délégations permanentes accrédités auprès des Nations Unies à New-York et accusés de se livrer à l'espionnage ont ainsi été expulsés. (Voir par exemple l'expulsion d'un fonctionnaire tchécoslovaque en juin 1961. *Chronique des faits internationaux* du Professeur Ch Rousseau, *R.G.D.I.P.*, 1961, pp. 825 et sq.). A fortiori, doit-il pouvoir en être ainsi d'un membre d'une mission diplomatique ?

(2) Voir en ce sens l'article 25 de la Convention de Vienne de 1961 : « L'Etat accréditaire assure toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions de la mission. »

CHAPITRE DEUXIEME

LES SOLUTIONS EN DEVENIR

Nous aborderons ici l'aspect du problème des relations diplomatiques de la Communauté qui présente le plus de difficultés. Celles-ci tiennent au fait qu'aucune disposition du Traité de Rome ne prévoit le droit de légation actif de la Communauté et au fait que c'est à la Communauté qu'il appartient, si elle désire exercer ce droit en son nom propre, de prendre des initiatives. L'examen des résolutions votées par le Parlement Européen tend pourtant à montrer que c'est bien dans ce sens que celui-ci propose de rechercher une solution. Mais il faut tenir compte de la résistance des Etats membres toujours soucieux de préserver et de maintenir leurs prérogatives, notamment en matière de politique étrangère. Or, l'entretien de relations diplomatiques entre la C.E.E. et les Etats tiers pourrait tout aussi bien se réaliser par le canal des Etats membres de la Communauté, c'est-à-dire par l'intermédiaire des missions diplomatiques des Six auprès des Etats tiers. La Communauté serait ainsi représentée indirectement. Cette solution est d'ailleurs celle qui est partiellement retenue par la pratique diplomatique des Etats membres. Les inconvénients qui ne manqueraient pas de présenter la systématisation d'une telle pratique la font plutôt considérer comme une solution d'attente, avant que ne prenne corps la solution proposée par le Parlement Européen.

Section I

La Solution d'attente

Il existe actuellement un début d'action coordonnée des missions diplomatiques des Etats membres dans les Etats tiers.

M. Pescatore le décrit ainsi (1) : « Des démarches diplomatiques communes en faveur du Marché Commun ont été entreprises dans certaines régions du monde. Les conseillers commerciaux des missions diplomatiques des Etats membres dans les pays tiers se réunissent périodiquement pour faire le point de la situation du commerce extérieur avec les pays dans lesquels ils sont installés et pour établir des rapports communs à l'usage des autorités communautaires. Un effort concentré des Services d'information des Six gouvernements des Etats membres et des attachés de presse relevant des missions diplomatiques dans les pays tiers a été organisé en vue de mieux faire connaître à l'extérieur les réalités et les visées du marché commun. »

Cette action concertée des missions diplomatiques des Six Etats membres est facilitée aux Etats-Unis par l'existence d'un « bureau de presse et d'information » commun aux trois Communautés et installé à Washington. Selon une réponse de la Commission à une question écrite de M. Pedini, en date du 28 juin 1962, « les ambassades des Etats membres renvoient (en effet) généralement à ce bureau les demandes d'information qui leur sont directement adressées... dans tous les domaines intéressant l'activité des Communautés » (2). Il ne semble pas cependant que les Etats membres soient prêts à faciliter le travail de cet organisme puisque « les demandes de personnel et de crédits présentées par la Commission, d'abord au titre du budget ordinaire, puis au titre du budget supplémentaire pour l'exercice 1962, ont été réduites de telle façon, qu'il n'a pas encore été possible de faire face aux difficultés rencontrées par le bureau de Washington ». Faut-il y voir la crainte des Etats que ce bureau de presse et d'information ne prenne un développement tel qu'un jour, l'on puisse estimer préférable de le transformer en mission diplomatique de la Communauté.

La Commission a en outre demandé au Conseil la création d'un pareil bureau d'information en Amérique Latine avec entre autres fonctions d'établir « des contacts permanents avec les missions diplomatiques des Six en poste au siège du bureau, et périodiquement avec les missions dans les autres capitales, afin d'apporter à leurs réunions, en tant que de besoin, les éléments d'information et de coordination qu'elles jugeront utiles » (3).

Cette action concertée des organes extérieurs des Etats membres, en vue de favoriser les intérêts des Communautés dans les pays tiers, pourrait être développée et systématisée à l'avenir. Les gouvernements des Six Etats membres pourraient notamment charger l'un des chefs de mission accrédités auprès d'un Etat tiers,

---

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 188.

(2) *J.O. des Communautés*, 24 août 1962, pp. 2129 et 2130/62.
On trouvera dans la réponse de la Commission ou en annexe à cette réponse, le détail des publications divulguées par ce bureau de presse et d'information.

(3) Communication de la Commission au Conseil sur les relations entre la C.E.E. et l'Amérique latine. *Document I/COM* (63) 6 — final — Annexe, p. 3.

du soin de représenter la collectivité des Etats membres de la C.E.E. Une diplomatie unifiée serait ainsi présentée à l'égard des Etats tiers. Le recours à une telle méthode est d'ailleurs expressément autorisé par l'article 6 de la Convention de Vienne de 1961 qui dispose : « Plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de Chef de mission auprès d'un autre Etat, à moins que l'Etat accréditaire ne s'y oppose. »

Le fait qu'aucune disposition du Traité ou des protocoles annexes ne prévoit un droit de légation actif au profit de la Communauté peut d'ailleurs incliner à penser que c'est à dessein que les Etats membres ont évité d'attribuer une telle compétence à la Communauté et ont donc voulu se réserver le droit d'agir.

Le Traité de Rome lui-même présente en outre un argument de texte. Selon l'article 5 du Traité : « Les Etats membres prennent (en effet) toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celles-ci l'accomplissement de sa mission. »

En s'engageant ainsi à faciliter d'une manière générale l'action de la Communauté, les Etats membres peuvent être considérés comme ayant pris l'engagement de favoriser son action extérieure par une action diplomatique concertée.

Enfin, cette solution peut paraître préférable aux Etats tiers car l'envoi d'une mission de la Communauté présenterait pour eux une difficulté d'ordre pratique, à propos de la procédure interne d'accréditation des missions diplomatiques de la Communauté. Le droit interne des Etats n'est en effet conçu qu'en fonction de l'accréditation de missions diplomatiques des Etats. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le Royaume Uni, il a fallu un « Act of Parleament » spécial pour pouvoir accréditer une mission de la C.E.C.A. et lui accorder privilèges et immunités. On peut donc penser que les Etats tiers éprouveraient une réticence légitime à accréditer des représentants de la Communauté.

Nous devons d'ailleurs souligner que si les Etats ayant accrédité des missions auprès de la C.E.C.A. se sont vus accorder des privilèges et immunités par les agents diplomatiques de ces missions en vertu d'une loi du Grand-Duché du Luxembourg (Etat du Siège de la C.E.C.A.), en date du 7 août 1956, le gouvernement luxembourgeois s'est réservé le droit de subordonner l'octroi de ces privilèges diplomatiques à des conditions convenues entre le gouvernement luxembourgeois et la Haute Autorité « c'est-à-dire, écrit le Professeur Wengler, pratiquement au fait que l'Etat tiers accorde de son côté les privilèges diplomatiques aux représentants de la Communauté dans son Pays » (1).

Or, la garantie de tels privilèges par le chapitre VI du Protocole sur « les privilèges et immunités » annexé au Traité de Rome, n'est pas subordonnée à une telle réciprocité.

---

(1) Wengler, *Actes officiels, op. cit.*, p. 79.

Toutes ces considérations semblent donc militer en faveur d'une représentation indirecte de la C.E.E. Les inconvénients du recours à une telle méthode ne soulignent cependant que mieux les avantages d'une représentation directe de la Communauté.

L'expérience montre suffisamment qu'il ne faut pas trop compter sur les Etats pour qu'ils adoptent eux-mêmes une attitude commune, notamment en matière de politique extérieure. Toute politique commune véritable n'a jamais pu, jusqu'à présent, être élaborée que sous l'impulsion d'organes communautaires indépendants des Etats. Les avantages de l'intégration sur la coopération ne sont plus à prouver.

1° Une représentation indirecte de la Communauté par les Etats membres méconnaîtrait le rôle que la Commission de la Communauté est appelée à jouer, en vertu même du Traité de Rome. La Commission, à qui incombe en effet de « veiller à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci » (article 155, alinéa 1) est en outre investie d'une compétence propre d'ordre extérieur, notamment en matière de négociation des accords externes. Or, la Commission ne peut remplir parfaitement sa tâche que si elle est assurée du concours direct de missions diplomatiques accréditées avec son assentiment au nom de la Communauté auprès des Etats tiers. De par leur contact permanent avec la Commission, qui est l'organe le plus au fait de la politique communautaire, de telles missions nous paraissent en effet plus en mesure d'informer les Etats tiers de l'évolution de la politique communautaire ; inversement elles doivent pouvoir faire connaître le point de vue officiel de la Communauté avec toute la rapidité et toute la précision souhaitées.

2° Quoique utile pour le moment, la représentation embryonnaire de la Communauté par les missions des Etats membres permet difficilement d'atteindre certains résultats qui pourraient l'être grâce à l'intervention de missions directement accréditées auprès des Etats tiers. Ainsi pourraient être mieux prévues les initiatives que les Etats tiers peuvent prendre, parfois sans préavis, vis-à-vis de la Communauté. A titre d'exemple, la Communauté serait avertie en temps utile de la préparation de décisions ayant une incidence certaine sur le marché commun, ou encore de l'arrivée au siège de la Communauté de personnalités ou de missions désireuses d'entrer en contact avec elle. C'est que les Etats tiers ne perçoivent pas la Communauté à travers les missions diplomatiques de ses Etats membres, ces dernières leur paraissant étrangères à la Communauté.

3° En outre, les missions des Etats membres n'ont que des moyens très imparfaits pour répondre aux questions qui leur sont posées sur la Communauté et pour défendre ses positions. L'interprétation des actes communautaires et des documents qui les définissent exige d'être faite par des fonctionnaires de la Communauté directement accrédités auprès de ces pays par la Communauté elle-même. Si les fonctionnaires de la Communauté, dans quelque bureau de presse et d'information, peuvent paraître plus à même

d'accomplir cette tâche, nous constaterons qu'il ne s'agit pas de fonctionnaires compétents pour engager officiellement la Communauté. Tout au plus peuvent-ils divulguer des informations, établir une liaison officieuse entre la Communauté et le pays tiers où ils sont établis ; hors de ce domaine, il s'agit de fonctionnaires irresponsables. Le défaut d'accréditation officielle du chef de bureau auprès du chef de l'Etat ou auprès du gouvernement de l'Etat tiers lui interdit de jouer le rôle d'un véritable chef de mission.

4° Enfin, la représentation indirecte de la Communauté par un chef de mission accrédité en commun par les Six Etats membres ne va pas sans soulever des difficultés en ce qui concerne l'Etat accréditaire. Ce dernier, conformément à l'article 6 de la Convention de Vienne, n'est en effet pas tenu d'accepter qu'un même chef de mission représente plusieurs Etats auprès de lui.

Cette solution, en raison de ses inconvénients, et en raison surtout des avantages d'une représentation directe de la Communauté ne peut donc être considérée que comme une solution d'attente, mais qui devra disparaître à plus ou moins brève échéance pour laisser place à une représentation directe de la Communauté, ainsi que l'a proposé le Parlement Européen.

Section II

La solution proposée

Les résolutions du Parlement européen relatives au problème de la représentation active de la Communauté prouvent que, bien loin d'accepter une représentation indirecte de la Communauté par les Etats membres, le Parlement Européen estime que la Communauté jouit par elle-même d'un droit de mission actif et qu'il entend voir celui-ci mis en œuvre.

Cependant, ces résolutions ne résolvent pas la question suivante : quelle justification peut-on donner à l'exercice de ce droit par la Communauté ?

L'argument logique consiste à dire que le droit de mission passif suppose un droit de mission actif. Or, comme l'exercice du droit de mission passif de la C.E.E. est reconnu par le Traité et la pratique, la Communauté a donc le droit d'envoyer des missions auprès des Etats tiers. M. van der Goës van Naters, par exemple, adopte cette argumentation dans son rapport fait au nom de la Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles (1) : « En ce qui concerne le droit de légation passif, écrit-

(1) Van Der Goes van Naters, rapport déjà cité parag. 6, p. 2.

il, il y a dans les traités une disposition claire. *Le droit de légation actif est l'autre face du même problème.* » (1)

Nous ne retiendrons cependant pas cette argumentation « étant donné qu'il n'existe dans ce cas aucune liaison nécessaire entre le droit de mission passive et le droit de mission active. S'il est vrai que, dans le domaine diplomatique, la réciprocité est la règle, cette réciprocité est cependant loin d'être toujours réalisée dans la pratique : un Etat peut parfaitement entretenir une mission diplomatique dans un autre Etat, alors que celui-ci, à défaut de moyens ou à défaut d'intérêts pratiques, ne donne pas la réciprocité » (2).

Nous nous contenterons de souligner à nouveau que l'action extérieure de la Communauté étant largement prévue, celle-ci est fondée à exercer les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de l'action extérieure, dès que des raisons pratiques l'exigent.

Quant à l'argument qui consiste à dire que les Etats membres n'ont pas voulu accorder compétence à la C.E.E. à cet effet, nous pouvons également rétorquer que le silence du Traité de Paris instituant la C.E.C.A. à propos du droit de mission, sous son double aspect passif et actif, n'a pas empêché cette Communauté de recevoir des missions diplomatiques d'Etats tiers et d'envoyer elle-même une mission auprès du Royaume Uni. Il n'y a donc pas lieu de dénier ce même droit à la C.E.E. (3).

Encore reste-t-il à mettre en œuvre cette représentation directe de la Communauté ? Dans quelle mesure s'oriente-t-on alors vers un droit de légation actif exercé par la C.E.E. en son nom propre ?

Divers projets et résolutions ont traité de ce problème, avec la même tendance à l'unification du droit de mission actif des trois Communautés (4) que pour leur droit de mission passif. Les observations que nous ferons à propos du droit de mission actif de la C.E.E. valent donc pour les trois Communautés.

Le 17 novembre 1960, le Parlement Européen, sur la base du rapport de M. Van der Goës van Naters, adopta une résolution relative aux problèmes posés par les relations des Communautés européennes, en particulier le droit de légation.

Le Parlement européen estime tout d'abord que la Communauté jouit du droit de légation actif et passif et constate que ce droit a été reconnu par les pays tiers qui ont accrédité des misions auprès des Communautés et qui se sont déclarés prêts à recevoir à titre de réciprocité des missions permanentes représentant les Communautés Européennes, puis :

---

(1) Souligné dans le texte.

(2) Pescatore, *op. cit.*, pp. 195-196.
Voir en ce sens : P. Reuter, *Institutions Internationales*, pp. 318-319.

(3) « Afin d'exprimer l'unité de but des Communautés », conformément à la résolution du Parlement Européen du 27 juillet 1958.

(4) La mise en œuvre de ce droit de mission actif par la C.E.E. elle-même nous paraît d'ailleurs de nature à renforcer le crédit européen à l'extérieur et à donner un témoignage palpable aux pays tiers de l'intérêt que la Communauté porte à leurs problèmes.

« souhaite que la décision de principe prise par les Conseils le 1er février 1960 et prévoyant l'établissement de missions uniques auprès des gouvernements de plusieurs Etats tiers, soit mise en exécution le plus tôt possible ;

« estime que de telles missions permanentes des Communautés européennes devront en priorité être accréditées à Londres et à Washington ;

« demande que la Haute Autorité, les Commissions et les Conseils consultent l'Assemblée ou sa commission compétente sur la mise au point ultérieure de la procédure relative à la désignation des représentants des Communautés, ainsi que sur toute autre décision relative aux modalités de fonctionnement de ces missions permanentes » (1).

Conformément à la décision des Conseils du 1er février 1960 mentionnée par le Parlement Européen, dans la résolution précédente, les Commissions de la C.E.E. et de la C.E.C.A. ainsi que la Haute Autorité de la C.E.C.A. ont remis une note commune à la mission des Etats-Unis auprès des Communautés et à la mission du Royaume-Uni, faisant connaître l'accord de principe des Communautés pour instituer une représentation commune à Washington et Londres afin que les gouvernements intéressés puissent prendre les mesures nécessaires (2).

Les institutions compétentes des trois Communautés devaient définir l'organisation pratique de ces missions, mais trois ans après l'accord de principe, les choses en sont toujours au même point et aucune mesure n'a été prise pour donner suite à cet accord.

Nous ne disposons donc d'aucun exemple précis (3) nous permettant de constater selon quelle procédure ces missions diplomatiques des Communautés seront créées.

Dans le silence des Traités, on peut cependant penser à l'emploi de l'article 235 du Traité de Rome en ce qui concerne la C.E.E. pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun, un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées ». Il appartiendrait donc au Conseil de prendre une sorte de règlement organique portant création de missions diplomatiques et organisant leur fonctionnement. Cette procédure, ainsi que nous avons déjà pu le constater,

---

(1) *J.O. des Communautés*, 16 décembre 1960, p. 1496/60.

(2) *Troisième rapport général*, 1960, p. 268, et *Bulletin de la C.E.E.*, février 1960, N° 2, pp. 25 et 26.

(3) Malgré les demandes réitérées des Etats africains et malgache associés (voir en ce sens les propositions de la Conférence des Parlementaires africains réunis à Ouagadougou les 5, 6 et 7 juin 1961 et la recommandation de la Commission paritaire permanente instituée par la Conférence du Parlement Européen et des Parlements des Etats africains et de Madagascar. *Document de Séance* du 15 octobre 1962, N° 90) aucune mission de la Communauté n'a été accréditée auprès des gouvernements de ces Etats.

présenterait d'ailleurs l'avantage de faire intervenir les trois organes de la Communauté. La Commission prend l'initiative de la création d'une mission et le Conseil décide après avis du Parlement Européen.

Bien d'autres questions resteraient néanmoins à résoudre. De qui émaneront les lettres d'introduction auprès de l'autorité compétente de l'Etat tiers ? La règle du parallélisme des formes pourrait sans doute permettre de donner une réponse à cette question : la Commission étant compétente pour accréditer les missions des Etats tiers, celle-ci pourrait également être compétente pour introduire ces missions auprès de l'autorité compétente de l'Etat tiers. Quel sera le mandat de ces missions ? Celui-ci devrait être fondé sur le principe de la spécialité, c'est-à-dire que celui-ci devrait être déterminé en fonction des compétences attribuées à la Communauté ; ainsi pourrait d'ailleurs être résolu le problème des rapports des missions avec les missions des Etats membres accrédités auprès du même Etat. Les compétences implicites de la Communauté étant cependant souvent difficiles à délimiter, une étroite collaboration n'en serait pas moins nécessaire.

TITRE DEUXIEME

LES RELATIONS COMMERCIALES DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE AVEC LES ETATS TIERS

Le Traité de Rome prévoit la coordination des relations commerciales des Etats membres avec les Etats tiers, de telle sorte que, à l'expiration de la période de transition, soient réunies les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur (article 111, paragraphe 1).

On ne saurait mieux souligner l'affirmation progressive du caractère supranational de la C.E.E., comme on ne saurait mieux souligner les liens qui existent entre les relations extérieures de la Communauté et l'intégration progressive des économies des Etats membres.

L'élaboration progressive d'une politique commerciale de la Communauté (1) apparaît en effet à la fois comme une manifestation progressive de l'autonomie de la Communauté à l'égard de ses Etats membres et comme la principale manifestation extérieure de l'activité interne de la Communauté qui doit aller en se développant tout au long de la période de transition (article 7).

Au fur et à mesure que l'intégration économique prend corps (pendant la période de transition), c'est-à-dire au fur et à mesure que se dessine un espace économique unifié et homogène du fait de l'élimination des droits de douane et des réglementations restrictives entre les Etats membres et, surtout, du fait de l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun, les fondements d'une politique commerciale commune sont jetés. Mais, les auteurs du Traité ayant eux-mêmes prévu que la conclusion d'accords avec les pays tiers sur le tarif douanier commun serait dès la fixation de celui-ci,

(1) Une politique commune succédant à une phase de coordination des politiques commerciales des Etats membres et de coordination des accords conclus entre chacun des Etats membres et chacun des Etats tiers.

de la compétence des institutions communautaires (articles 111, paragraphe 2, et 114), et, l'organisation d'un marché communautaire de la plupart des produits agricoles ayant été décidée dès le 14 janvier 1962, cette politique commerciale extérieure commune se trouve dès à présent mise en œuvre pour une bonne part par les institutions communautaires.

Les relations commerciales des Etats membres de la Communauté avec les Etats tiers s'en trouvent affectées d'une double manière : d'une part, les politiques comerciales des Etats membres sont coordonnées en vue d'aboutir à une politique commerciale extérieure commune (article 111, paragraphes 1-3 et 5, et articles 112 et 115) et les accords commerciaux conclus entre Etats membres et Etats tiers sont coordonnés sous l'impulsion des institutions communautaires (article 111, paragraphes 1 et 4) (1), d'autre part, la politique commerciale extérieure échappe aux Etats membres, pour la plus grande part, dans les domaines tarifaire et agricole.

Lorsque le marché commun aura été établi, c'est-à-dire à la fin de la période de transition pour la plupart des produits (2), il n'y aura plus qu'une seule politique commerciale extérieure commune et la coordination des accords commerciaux entre Etats membres et Etats tiers fera place à la conclusion d'accords communs par les institutions communautaires (articles 113 et 114).

La Communauté étant actuellement en cours de construction, on mesure, dans ces conditions, quel sera essentiellement le domaine de notre étude. Nous mettrons surtout l'accent sur la coordination des politiques commerciales des Etats membres (mesures d'ordre interne à la Communauté) et sur la coordination des accords commerciaux conclus entre Etats membres et Etats tiers (mesures d'ordre international). Nous n'examinerons la politique commerciale extérieure commune que dans la mesure où elle aura reçu un commencement d'exécution.

Notre étude portant surtout sur les aspects juridiques des relations extérieures de la Communauté Economique Européenne, nous envisagerons les relations commerciales de la C.E.E. dans une optique essentiellement juridique. Nous chercherons ainsi à faire la part des Etats et des institutions communautaires.

---

(1) Ainsi se trouve appliqué l'article 6 du Traité qui consacre en ces termes cet engagement des Etats :

« Les Etats membres, en étroite collaboration avec les institutions de la Communauté, coordonnent leurs politiques économiques respectives dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »

(2) Puisqu'il existe dès à présent un marché communautaire pour la plupart des produits agricoles.

CHAPITRE PREMIER

LA COORDINATION DES POLITIQUES COMMERCIALES EXTERIEURES DES ETATS MEMBRES
(ou les mesures d'ordre interne à la Communauté)

L'orientation générale des relations commerciales de la Communauté dépend, pour une grande part, des mesures d'ordre interne que les Etats membres peuvent prendre dans le cadre de la Communauté, sous l'impulsion des institutions de la Communauté. Ces mesures relatives, notamment, au tarif douanier extérieur commun et au régime des importations et des exportations vers les pays tiers « forment en effet le préalable de base de toutes négociations avec les pays tiers » (1).

Section I

Le tarif douanier extérieur commun

Il faut convenir que la Communauté, et notamment sa Commission, s'est révélée pleinement consciente de l'importance de *la fixation* du tarif extérieur commun considéré comme le fondement de sa politique commerciale. Ceci est devenu plus évident encore, lorsque la Commission a recommandé au Conseil que *la mise en place* du tarif extérieur se fasse plus rapidement que le Traité ne le prévoyait initialement, par souci de concordance avec le désarmement tarifaire intra-communautaire qu'elle recommandait également d'accélérer.

(1) PESCATORE, *op. cit.*, p. 83.

I. — L'intervention des Institutions communautaires et des Etats membres à l'occasion de la fixation du tarif douanier extérieur commun.

Les travaux de la Commission menés à bien avec l'étroite collaboration des experts des Etats membres aboutirent à plusieurs décisions du Conseil statuant le plus souvent sur proposition de la Commission.

Le 13 février 1960, *le Conseil approuva un projet de la Commission* relatif à la plus grande partie du tarif douanier extérieur commun (1).

Le 20 juillet 1960, *le Conseil approuva les propositions de la Commission* concernant les droits applicables aux produits que les Etats membres avaient préalablement considérés comme étant affectés d'un droit à caractère fiscal (conformément aux articles 17, paragraphe 2, et 22 du Traité) (2).

Le 20 juillet 1960 également, *le Conseil approuva les propositions de la Commission* relatives à l'établissement ou à l'ajustement de certains taux en fonction d'autres droits (harmonisation prévue par l'article 21, paragraphe 2) (3), et les propositions relatives à la perception de droits spécifiques et de droits mixtes (droits adalorem assortis d'un minimum spécifique de perception) demandés par les délégations nationales (4).

Enfin, le 19 décembre 1960, le Conseil arrêta les tarifs applicables au papier journal, *après avoir consacré la définition qu'en avait donnée la Commission* afin d'unifier les définitions retenues jusqu'alors par les différents Etats membres (5).

Malgré ces décisions du Conseil, le tarif douanier extérieur commun demeurait cependant encore incomplet.

Les auteurs du Traité de Rome, soucieux de préserver l'indépendance des Etats membres au sujet de certains produits jugés selon eux essentiels (6), ont en effet estimé que l'application de la

---

(1) *J.O. des Communautés*, 20 décembre 1960, N° 89 A et N° 80 B, et *Troisième rapport général*, pp. 245 et 249-250.

La Commission avait établi ce projet de tarif douanier commun à partir de la moyenne arithmétique des droits appliqués dans les quatre territoires douaniers de la Communauté, conformément à l'article premier, paragraphe 1er, du Traité et compte tenu des directives formulées par le Conseil le 25 janvier 1958, en exécution de l'article 21, paragraphe 1er, du Traité.

(2) *Quatrième rapport général*, pp. 29 et 30.

(3) *J.O. des Communautés*, 20/12/60, N° 80 C, p. 1873/60.

Ibid., p. 1886/60.

Ibid., p. 1888/60.

Ibid., p. 1890/60.

(4) *Quatrième rapport général*, p. 30, et *J.O. des Communautés*, 20/12/60, N° 80 C, pp. 1873 et 1874/60.

(5) *J.O. des Communautés*, 31 décembre 1960, N° 84, p. 1973/60, et *Quatrième rapport général*, pp. 30 et 31.

(6) Ces produits sont ceux que le Traité désigne sous le nom de produits de la liste G. (art. 20).

règle de la moyenne arithmétique en vue du calcul du tarif extérieur commun de ces produits ne pouvait pas donner de résultats satisfaisants et qu'un droit correspondant plus exactement à une situation particulière dans un ou plusieurs Etats membres devait être déterminé.

Afin de répondre à ces préoccupations des Etats, une procédure particulière a été instituée au sujet de ces produits, qui tient cependant compte de la nécessité de parvenir à un résultat le plus rapidement possible.

Selon cette procédure, ce sont *les Etats membres* eux-mêmes qui fixent par voie *de négociations* entre eux les droits applicables à ces produits. Mais la Commission prend toutes initiatives utiles pour que ces négociations soient terminées avant la fin de la première étape (article 20, alinéa 1 et 2). En revanche, après l'échéance de cette première étape, le caractère communautaire de la procédure va en s'accentuant : la décision appartient au Conseil qui statue sur proposition de la Commission, à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape et à la majorité qualifiée par la suite (art. 20, alinéa 3).

Les Etats membres de la Communauté ont préféré ne pas avoir besoin de recourir à cette procédure communautaire et, sur l'initiative de la Commission, ils ont arrêté les droits applicables à la plupart des produits en question, par accord entre eux le 2 mars 1960 à Rome (1).

Les exceptions pour lesquelles les négociations n'ont pas abouti concernent les pétroles raffinés et certains de leurs dérivés (2). Mais il est à remarquer que, depuis le passage de la première étape à la deuxième étape de la période de transition, c'est désormais *au Conseil,* et non plus aux Etats membres, qu'il appartient de fixer *sur proposition de la Commission* les droits relatifs à ces produits.

La Commission a soumis des propositions au Conseil à cet effet, le 16 avril 1963 (3). Il est à souhaiter que ces propositions soient acceptées car elles permettront à la Communauté de combler la dernière lacune de son tarif douanier commun et de disposer d'un droit essentiel pour la réalisation de sa politique.

Indépendamment des réductions tarifaires résultant des accords négociés et conclus par les Etats membres avec un certain nombre d'Etats tiers, et sur lesquels nous reviendrons plus longuement, seules des modifications généralement minimes ont été apportées au tarif douanier commun tel qu'il a été établi (4).

---

(1) *J.O. des Communautés,* 20 décembre 1960, N° 80 C, p. 1825/60, et *Troisième rapport général,* pp. 250 et 251.

(2) *Cinquième rapport général,* p. 32.

(3) Voir le détail de ces propositions : *Bulletin de la C.E.E.,* juin 1963, N° 6, pp. 21 et 22, et *Sixième rapport général,* juin 1963, parag. 9.

(4) Voir ces modifications :
J.O. des Communautés, 1er août 1961, p. 992/61.
J.O. des Communautés, 9 août 1961, p. 1040/61.

Parallèlement, et sur la même base (art. 28), le Conseil a autorisé des suspensions de droits du tarif douanier extérieur commun pour un certain nombre de positions tarifaires (1).

Ces mesures ont été arrêtées par décision du *Conseil* statuant à l'unanimité, conformément à l'article 28 du Traité.

On ne doit cependant pas se méprendre sur la portée de la règle d'unanimité exigée par le Traité dans l'hypothèse précédente, car les Etats y ont en fait recours pour *se délier* d'une obligation qu'ils ont contractée antérieurement. En outre, si le Conseil n'a pas juridiquement à statuer sur proposition de la Commission (puisque ce n'est qu'à l'expiration de la période de transition qu'il est soumis à une telle obligation), en fait, celui-ci arrête très souvent sa décision en tenant compte des suggestions et « projets de décisions » que lui présente la Commission (2).

II. — L'intervention des Institutions communautaires et des Etats membres à l'occasion de la mise en place du tarif douanier commun.

Aux termes du Traité (article 23), le rapprochement des tarifs nationaux vers le tarif douanier commun ne devait être opéré qu'au 31 décembre 1961. Mais, afin de faire concorder ce rapprochement avec le désarmement tarifaire intra-communautaire, *la Commission recommanda au Conseil* une accélération concomitante de la mise en place du tarif extérieur commun (3).

Le 12 mai 1960 (4), le *Conseil* décida que le premier rapprochement des tarifs douaniers nationaux vers le tarif douanier commun serait effectué le 31 décembre 1960 selon les modalités de l'article 23, parographes 1a) et 1 b) du Traité et sur la base de

---

J.O. des Communautés, 15 janvier 1962.
J.O. des Communautés, 6 août 1962, p. 2001/61.
J.O. des Communautés, 27 décembre 1962, et :
Cinquième rapport général, 1962, p. 34.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 10.

(1) Voir par exemple :
J.O. des Communautés Européennes, 16 juin 1961, p. 792/61.
Ibid., 9 août 1961, pp. 1038 et 1039/61.
Ibid., 30 décembre 1961.
Ibid., 17 décembre 1962.
Ibid., 29 décembre 1962.
— Ces décisions du Conseil n'ont cependant pas pour effet de substituer de nouveaux droits à ceux du tarif extérieur commun ; elles ont seulement pour but de suspendre pour tout ou partie et pour une période limitée (généralement pour une année) l'application des droits du tarif extérieur commun.

(2) Voir par exemple :
J.O. des Communautés, 29 décembre 1962, p. 2953/62.

(3) *Troisième rapport général*, 1960, pp. 31 et suiv.

(4) *J.O. des Communautés Européennes* du 12 septembre 1960, N° 58, pp. 1217 à 1219.

calcul du tarif douanier commun réduit de 20 % (1), sans pour autant pouvoir ramener les droits applicables à un niveau inférieur à celui du tarif douanier commun. Il fut également décidé que les produits de la liste G seraient soumis à la même procédure. Toutefois, sur demande de l'Etat membre intéressé, la Commission était autorisée à décider que, pour les produits particulièrement sensibles de la liste G, le rapprochement serait effectué sur la base des droits fixés à Rome le 2 mars 1960 et non sur la base de ces droits réduits de 20 % (2).

Hormis ces différences avec les prescriptions du Traité, les dispositions de l'article 23 du Traité, relatives à la mise en place du tarif extérieur commun, demeuraient applicables. Autrement dit :

— les droits à prendre en considération étaient les droits en vigueur à partir du 1er janvier 1957 ;

— lorsque ces droits ne s'écartaient pas plus de 15 % de ceux du tarif douanier commun, il y avait alignement immédiat ;

— dans les autres cas, l'écart en plus ou en moins entre les tarifs nationaux et le tarif douanier commun était réduit de 30 % (3).

Un deuxième rapprochement des tarifs nationaux vers le tarif douanier commun est intervenu le 1er juillet 1963, en ce qui concerne les produits industriels. La décision en a été arrêtée par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil le 22 mai 1962 (4). Ce nouveau rapprochement ne devait être effectué, aux termes du Traité, qu'à la fin de la deuxième étape ; la suppression progressive des droits intra-communautaires, pour les produits en question, avec deux ans et demi d'avance sur les échéances imposées par le Traité, a provoqué une mise en place progressive et parallèle du tarif douanier commun. La même base de calcul que pour le premier rapprochement, à savoir le tarif douanier commun diminué de 20 %, a été retenue (5).

Cependant, comme lors du premier rapprochement, ce mode de calcul n'a pas été appliqué à certains produits de la liste G,

---

(1) Réduction provisoire, jusqu'au moment où seront connus les résultats des négociations douanières au sein du G.A.T.T. pour le début de l'année 1961.

(2) La France et l'Italie ont demandé à la Commission de prendre une telle décision pour un certain nombre de positions tarifaires représentant 4 à 5 % de leurs importations totales en provenance de pays tiers durant l'année 1957. La Commission a donné une suite favorable aux demandes concernant certains produits mais en étendant le bénéfice de sa décision à tous les Etats membres, pays non demandeurs inclus (*Quatrième rapport général*, 1961, p. 33).

(3) *Quatrième rapport général*, 1961, pp. 31 à 33.

(4) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 11.
J.O., N° 83, du 1er juin 1963, p. 1561/63.

(5) Les représentants des gouvernements des Etats membres décidèrent de renouveler le geste libéral qu'ils avaient fait lors du premier rapprochement, même lorsque cette réduction de 20 % n'a pas été négociée et consolidée dans le cadre du G.A.T.T. Toutefois, cette base de calcul ne restera applicable au-delà du 31 décembre 1965 que dans la mesure où des contreparties suffisantes auront été obtenues des Etats tiers au cours des futures négociations au sein du G.A.T.T.

considérés comme produits sensibles. Pour ces produits, le deuxième rapprochement a été effectué vers le tarif douanier commun non réduit (1).

Section II

L'uniformisation des régimes d'importations et d'exportations à l'égard des pays tiers

La Commission a jugé particulièrement nécessaire d'instaurer un équilibre entre la mise en place du tarif douanier extérieur commun, d'une part, et l'application des autres mesures commerciales à l'égard des pays tiers, d'autre part. Elle a également souhaité cet équilibre entre l'organisation communautaire déjà atteinte depuis le 14 janvier 1962 (2) pour un grand nombre de produits agricoles (3), d'une part, et la politique commerciale relative aux produits industriels (4), d'autre part. Aussi A-t-elle proposé au Conseil d'arrêter un programme d'action en matière de politique commerciale commune.

Le Conseil a arrêté ce programme dans une décision en date du 25 septembre 1962, conformément aux articles 111, paragraphe 1 alinéa 2, et 111, paragraphe 3, c'est-à-dire à l'unanimité, mais sur la base des propositions de la Commission (5).

Ce document important s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux du Traité lui-même, à savoir : « le développement harmonieux du commerce mondial, la suppression des restrictions aux échanges internationaux et la réduction des barrières douanières » (art. 110, alinéa 1). Il a pour but de permettre aux Etats membres d'uniformiser progressivement leurs politiques commerciales nationales « compte tenu des problèmes concrets qui se posent par produits et par aires géographiques » et leur assigne à cet effet une

---

(1) Voir *J.O. des Communautés*, N° 37, du 2 juin 1961.

Il est à remarquer, en outre, qu'au cours du second semestre 1962 la France et l'Italie ont abaissé une grande partie des droits de douane qu'elles appliquaient aux importations en provenance des pays tiers. Cette baisse, qui ne pouvait aboutir à des taux inférieurs à ceux du tarif douanier commun, a eu toutefois pour résultat un rapprochement accéléré — au moins partiel — des tarifs nationaux de ces Etats membres vers le tarif douanier commun.

(2) *Cinquième rapport général*, 1962, pp. 144 à 170.

Sixième rapport général, juin 1963, pp. 80 à 124.

(3) Ce qui signifie qu'une politique commerciale est créée pour ces produits.

(4) Si la Communauté est en effet le plus grand importateur de produits agricoles du monde, elle est aussi l'un des principaux pays exportateurs de produits industriels.

(5) *J.O. des Communutés Européennes*, N° 90, 5/10/62, p. 2353/62.

(6) Voir également le *Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape*, 24 octobre 1962, pp. 89 et sq.

uniformisation de leurs régimes d'importations et d'exportations à l'égard des pays tiers.

I. — L'uniformisation des régimes d'importations en provenance des pays tiers.

L'uniformisation des régimes d'importations en provenance des pays tiers, durant la période de transition, met en lumière le rôle des Etats membres. Leur assentiment est nécessaire. Les institutions communautaires ne peuvent en effet donner qu'une impulsion à la coordination des politiques commerciales nationales des Etats membres. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer comment doivent être atteints les trois objectifs essentiels de cette uniformisation.

Trois objectifs doivent en effet être atteints par les Etats membres de la Communauté, ce sont :

— l'uniformisation des listes de libération (1) à l'égard des pays tiers à un niveau aussi élevé que possible (article 111, paragraphe 5);

— l'uniformisation de leurs politiques contingentaires (article 111, paragraphe 1, et article 113);

— l'uniformisation des mesures de défense commerciale proprement dites (droits anti-dumping-subventions, articles 111, paragraphe 1, et 113).

A. — L'uniformisation des listes de libération a l'égard des pays tiers.

La Commission ne disposant que du droit de prendre des recommandations (article 111, paragraphe 5) qui ne lient pas les Etats membres (article 189 in fine), elle ne peut donner qu'une impulsion à l'uniformisation des listes de libération à l'égard des Etats tiers. Les Etats membres ont néanmoins largement entamé cette uniformisation sous l'impulsion dynamique de la Commission.

L'objectif est la libération totale des importations originaires des pays membres du G.A.T.T., selon les règles de cet accord. Cette libération peut également être étendue aux pays tiers dont la réglementation du commerce extérieur s'inspire des principes du G.A.T.T. Des résultats satisfaisants ont déjà été obtenus ou peuvent être escomptés.

Les six Etats membres ont ainsi presque atteint la libération totale en ce qui concerne l'importation des produits industriels en provenance des pays de l'O.C.D.E. Leurs efforts ont été particulièrement remarquables en ce qui concerne la libération des produits

(1) La libération, c'est-à-dire la suppression des contingents ou des restrictions quantitatives à l'importation.

en provenance de la zone dollar. L'élimination de presque toutes les discriminations entre produits européens et produits provenant de la zone dollar est un des résultats de cette politique de libération (1).

L'extension de cette libération aux pays membres du G.A.T.T. ou aux pays tiers dont la réglementation du commerce extérieur s'inspire des mêmes principes est en cours. Il est notamment prévu que leur soit étendue la libération des produits industriels intervenue entre les Etats membres le 12 mai 1960 à la suite de la décision des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil (2), à l'exception, cependant, de « produits sensibles originaires des pays à prix de revient très bas » (par exemple le Japon) (3). Quant aux produits agricoles, leur libération dépend de l'instauration de la politique agricole commune et des modalités qu'elle comporte.

Lorsque le Conseil aura constaté qu'une uniformisation suffisante est atteinte, celui-ci décidera l'établissement d'une liste commune de libération, sur proposition de la Commission et suivant la procédure de l'article 111, paragraphes 1 et 3. Cette décision marquera le début de l'application des procédures communautaires relatives à la politique commerciale commune (article 113), elle permettra alors aux institutions communautaires de se substituer aux Etats membres.

B. — L'uniformisation des politiques contingentaires

L'objectif des Etats membres est d'uniformiser leurs régimes contingentaires, à l'égard des pays non membres du G.A.T.T. dont la réglementation du commerce extérieur ne s'inspire pas des principes du G.A.T.T., et vis-à-vis desquels une libération généralisée ne peut être réalisée (essentiellement les pays de l'Est à commerce d'Etat).

Or, c'est par une procédure de consultation préalable que les Etats membres entendent eux-mêmes parvenir à cette uniformisation.

Cette procédure de consultation est à déterminer par le Conseil sur proposition de la Commission (art. 111, parag. 1 et 3) en ce qui concerne l'établissement des contingents nationaux des Etats membres. Cette même procédure existe déjà, depuis la décision en

---

(1) *Quatrième rapport général,* 1961, p. 194.
Cinquième rapport général, 1962, p. 241.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 264.

(2) *J.O. des Communautés,* 12 septembre 1960, N° 88, pp. 1217 à 1219.

(3) La Commission élabore actuellement, en liaison avec les Etats membres, une liste commune de ces produits et prévoit l'adoption d'une clause communautaire de sauvegarde qui reprendrait les diverses mesures adoptées jusqu'ici par les Etats membres et qui serait négociée par la Communauté avec les pays intéressés.

date du 5 octobre 1961 (1), en ce qui concerne la conclusion d'accords commerciaux par les Etats membres.

L'uniformisation ainsi réalisée permettra alors, à la fin de la période de transition, que des règles communes d'importation soient appliquées à tous les produits en provenance de ces pays. Les contingents nationaux feront ainsi place à des contingents négociés ou fixés par le Conseil statuant sur proposition de la Commission, conformément aux dispositions prévues par l'article 113 (parag. 2, 3 et 4) du Traité de Rome ; les institutions communautaires se substituant à nouveau aux Etats membres.

C. — L'uniformisation des mesures de défense commerciale

Après l'expiration de la période de transition, la politique commerciale commune doit être fondée sur des principes uniformes en ce qui concerne les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subvenions extra-communautaires (art. 113).

Une harmonisation de ces mesures doit donc être progressivement réalisée au cours de la période de transition en vertu de l'article 111, paragraphe 1, ou de l'article 27 du Traité.

Or, la procédure prévue par ces mêmes articles pour parvenir à cette harmonisation est elle-même très respectueuse des Etats membres. La Commission ne peut en effet que proposer l'application d'une procédure au Conseil (art. 111, parag. 1, alinéa 2) à qui il appartient de décider à l'unanimité en dernier ressort (art. 111, parag. 3), ou bien encore adresser des recommandations aux Etats membres qui demeurent toujours libres de s'y conformer ou non (art. 27 in fine).

En ce qui concerne le dumping d'origine extra-communautaire, notamment, les services de la Commission poursuivent activement leurs travaux sur le rapprochement des législations des Etats membres, dans le cadre de l'article 27 (2). La Commission adressera ensuite aux Etats membres toutes recommandations utiles à l'élaboration de principes uniformes concernant les mesures de défense commerciale à prendre en cas de dumping exercé par des entreprises des pays tiers (article 27).

*
* *

L'application de l'ensemble des mesures relatives à l'uniformisation des régimes d'importations en provenance des pays tiers aura entre autres effets, celui de réduire progressivement l'importance des recours aux clauses de sauvegarde de l'article 115 du

(1) Voir *infra* la coordination des accords commerciaux conclus par les Etats membres avec les Etats tiers.

(2) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 46

Traité de Rome qui ont pour résultat d'isoler le marché de l'Etat membre qui les invoque.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome, plusieurs Etats membres de la Communauté ont en effet eu recours aux dispositions de l'article 115 pour exclure du traitement communautaire à l'importation certains produits en provenance de pays membres mais originaires de pays tiers à bas salaire ou à commerce d'Etat.

Dans tous les cas dont elle a été saisie, la Commission a veillé à ce que les raisons invoquées pour bénéficier de la clause de sauvetage soient bien remplies. Chaque fois que celles-ci étaient réunies, la Commission a autorisé les Etats membres à prendre, exceptionnellement, des mesures de protection conformément aux dispositions de l'article 115 (1).

Il est bien évident que le recours, par ces Etats membres, à de telles mesures, est nuisible au bon fonctionnement du Marché Commun, puisqu'il empêche l'entière application de l'article 10, paragraphe 1 qui prévoit la libre pratique sur le marché communautaire de produits en provenance de pays tiers. Aussi la Commission (décision du 20 juillet 1960) a-t-elle marqué son désir que les Etats membres s'adressent de préférence à elle, conformément à l'article 115, paragraphe 1, en apportant leur coopération aux méthodes communautaires susceptibles d'être recommandées par elle, plutôt que d'avoir recours à des mesures d'urgence sur lesquelles elle doit se prononcer a posteriori, conformément à l'article 115, paragraphe 2. Les Etats membres sont en quelque sorte invités à faire passer l'intérêt commun avant leurs propres intérêts.

II. — L'uniformisation des régimes d'exportations à l'égard des pays tiers.

Après la période de transition, la politique d'exportation doit être fondée sur des principes uniformes (art. 113, paragraphe 1).

En vue d'atteindre cet objectif, les Etats membres doivent eux-mêmes harmoniser progressivement leurs régimes d'aides accordées aux exportateurs vers les pays tiers (art. 112, parag. 1) ainsi que les mesures de restriction à l'exportation à l'égard de ces pays (art. 110). Ici, comme en ce qui concerne l'uniformisation des régimes d'importations en provenance des pays tiers, les institutions communautaires ne peuvent que faciliter la tâche des Etats membres : à eux appartient le dernier mot.

---

(1) Le nombre total des produits originaires exclus du traitement communautaire était de 62 à la date du 10 janvier 1963.

A. — HARMONISATION DES RÉGIMES D'AIDES ACCORDÉES PAR LES ETATS MEMBRES AUX EXPORTATIONS VERS LES PAYS TIERS.

L'harmonisation des régimes d'aides à l'exportation a pour but de mettre fin à leur disparité afin que ne soit plus faussée la concurrence entre les entreprises des Etats membres de la Communauté dans leurs exportations vers les pays tiers.

Cette harmonisation doit être réalisée dans le respect des trois principes suivants :

Les engagements assumés par les Etats membres dans le cadre d'autres organisations internationales, notamment le G.A.T.T. (1) et l'O.E.C.E. (O.C.D.E.) (2), restent applicables (art. 112, parag. 1).

L'harmonisation des régime d'aides à l'exportation vers les pays tiers doit être effectuée « dans la mesure nécessaire pour éviter que la concurrence entre les entreprises de la Communauté soit faussée » (art. 112, parag. 1).

Les ristournes de droit de douane et d'impositions indirectes accordées à l'occasion de l'exportation vers un pays tiers ne sont pas comprises dans « le régime d'aides » dans la mesure où ces ristournes n'excèdent pas les charges dont les produits exportés ont été frappés directement ou indirectement (art. 112, parag. 2).

En application des dispositions de l'article 112 et compte tenu des principes précités, les services de la Commission et des Etats membres ont procédé à des premiers travaux en vue d'établir un inventaire complet des aides appliquées actuellement par les six Etats membres dans leurs échanges commerciaux avec les pays tiers (3).

Lorsque les travaux des services de la Commission et des Etats membres seront achevés, la Commission adressera éventuellement des propositions au Conseil. Celui-ci arrêtera, à l'unanimité jusqu'à la fin de la seconde étape et à la majorité qualifiée ensuite, les dispositions nécessaires à cet effet (art. 111, parag. 1, alinéa 2, et 111, parag. 3).

Cette procédure a déjà été mise en œuvre en ce qui concerne l'uniformisation des aides financières aux exportations des Etats membres vers les pays en voie de développement.

A la suite d'études entreprises par ses soins, la Commission a en effet élaboré des propositions relatives à la création d'un « groupe de coordination des politiques d'assurance, des garanties et des crédits financiers ». Ces propositions ont été approuvées par le Conseil le 27 septembre 1960 (4).

---

(1) Voir les sections A et B de l'article XXVI. de l'Accord Général.

(2) Voir la décision du Conseil de ministres de l'O.E.C.E. en date du 17 juillet 1959. *Document C* (59), 202.

(3) *Quatrième rapport général,* 1961, p. 196.
Cinquième rapport général, 1962, p. 244
Sixième rapport général, 1963, parag. 267.

(4) *Quatrième rapport général,* 1961, pp. 182 et 197.
Cinquième rapport général, 1962.

Ce groupe, auquel participent des représentants de la Commission, s'est attaché à instituer une procédure de consultation entre les Etats membres, que le Conseil a approuvée à la fin du mois de mai 1963. Les consultations ont pour but d'éviter une concurrence désordonnée sur les marchés des pays en voie de développement et de permettre la coordination des politiques des Etats membres à l'égard de ces pays tiers. La procédure de consultation a fonctionné de façon satisfaisante et, à plusieurs reprises, des positions communes ont pu être dégagées à partir de l'examen de cas particuliers (1).

B. — SUPPRESSION PROGRESSIVE DES RESTRICTIONS AUX ÉCHANGES INTERNATIONAUX EN VUE D'UNE POLITIQUE D'EXPORTATION UNIFORMISÉE (ART. 113).

L'abolition des restrictions à l'exportation entre Etats membres intervenue à la fin de la première étape (art. 34) implique, dès maintenant, une uniformisation simultanée des régimes d'exportations des Etats membres vers les pays tiers, pour éviter des détournements de trafic ou des difficultés économiques qui pourraient se produire à défaut d'une règlementation commune. En effet, si la suppression de ces restrictions à l'intérieur de la C.E.E. n'était pas assortie de la mise en œuvre d'un régime uniforme d'exportation vers les pays tiers, des difficultés d'approvisionnement dans les Etats membres pourraient se faire sentir en ce qui concerne certains produits, en raison du risque de détournement de trafic à l'exportation. Un Etat membre, par exemple, peut réexporter vers des pays tiers des marchandises importées par lui en provenance d'un autre Etat membre.

Il importe, dans ces conditions, que les régimes d'exportations soient uniformisés selon les deux principes suivants, à savoir un principe extensif et un principe restrictif.

Les Etats membres doivent rechercher une uniformisation au plus haut niveau possible des mesures de libération à l'exportation (art. 110 et 111) dans la perspective d'une application des dispositions de l'article 113. Pour ce faire, ils doivent étendre aux pays tiers les mesures de libération dont ils sont convenus entre eux.

En revanche, cette libération ne doit être étendue aux produits couverts par les articles 36 et 233 du Traité et à ceux pour lesquels des difficultés réelles pourraient se présenter au sein de la Communauté (art. 115, alinéa 1) qu'à la condition que soit instituée une politique d'exportation uniformisée fondée :

— soit sur des restrictions volontaires ;

— soit sur l'engagement de non réexportation vers les pays tiers de marchandises importées par un Etat membre en provenance d'un autre Etat membre ;

— soit sur l'instauration de contingents harmonisés ou d'un contingent communautaire à l'exportation vers les pays tiers.

(1) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 267.

*
* *

Sur la base de ces principes, la Commission qui avait déjà eu l'occasion de formuler, le 4 août 1959, une recommandation sur l'exportation vers les pays tiers de certaines catégories de peaux brutes, a adressé quatre recommandations aux Etats membres, en vertu de l'article 115, alinéa 1, sur le régime d'exportation à adopter à l'égard des pays tiers pour certains produits (1). Mais ces recommandations ne peuvent constituer qu'une invitation à l'adresse des Etats membres qui ne sont pas obligés d'y répondre, pourvu qu'ils respectent les principes énoncées par le Traité et énumérés ci-dessus.

D'autres mesures pourront à nouveau faire l'objet de recommandations de la Commission, conformément à l'article 115, paragraphe 1 du Traité. Ou bien encore, le Conseil, sur proposition de la Commission décidera d'arrêter une disposition particulière à cet effet (111 parag. 1 et 5).

De toute manière, à l'expiration de la période de transition l'ensemble de ces mesures devront faire place à une politique commune, d'exportation arrêtée conformément à une procédure communautaire (art. 113 parag. 2 et 4), c'est-à-dire par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Les institutions communautaires se seront alors substituées aux Etats membres.

(1) *J.O. des Communautés*, 20 janvier 1962, pp. 108 et 109/62, et 10 février 1962 (rectificatif).

J.O. des Communautés, 20 janvier 1962, p. 109/62, et 10 février 1962 (rectificatif).

J.O. des Communautés, 21 février 1962, p. 212/62.

J.O. des Communautés, 21 février 1962, p. 213/62.

J.O. des Communautés, 17 avril 1962.

CHAPITRE DEUXIEME

LA COORDINATION DES ACCORDS COMMERCIAUX CONCLUS PAR LES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE AVEC LES ETATS MEMBRES

« La coordination des politiques commerciales des Etats membres, écrit M. Pescatore, trouve son prolongement logique dans un effort analogue visant à une mise en ordre des accords conclus par les Etats membres individuels sur des objets qui peuvent intéresser la Communauté » (1). Tel est le cas dans certains domaines où les institutions communautaires n'ont pas reçu la compétence de conclure des accords commerciaux avec les Etats tiers. « Ceci est vrai sur toute la ligne au cours de la période de transition, pendant laquelle il n'y a pas d'accords communs (2) et cela restera vrai même pendant la période définitive en ce qui concerne les conventions à caractère économique et qui ne rentrent pas directement dans la compétence de la Communauté » (3). Toutefois, la Communauté n'est pas dépourvue de pouvoirs en cette matière puisqu'elle est en effet en droit d'invoquer les engagements généraux des Etats membres (art. 5 et 6 du Traité de Rome), l'obligation générale de coordination des relations internationales avec les Etats tiers dont les accords commerciaux sont la manifestation la plus importante (art. 111, parag. 1), enfin l'obligation particulière des Etats membres de consulter la *Commission* lorsqu'ils prennent les mesures nécessaires à l'aménagement des « accords tarifaires en vigueur avec les pays tiers, afin que l'entrée en vigueur du tarif douanier commun ne soit pas retardée » (article 111 parag. 4).

C'est sur cette base que les institutions communautaires exercent un pouvoir de contrôle et d'orientation à l'égard des accords

---

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 92.

(2) Hormis, rappelons-le, les accords tarifaires prévus par l'art. 111, parag. 2.

(3) Pescatore, p. 94.

commerciaux conclus par les Etats membres individuellement. Trois décisions ont été prises à cet effet. Elles concernent : l'insertion d'une « clause C.E.E. » dans les accords commerciaux, l'institution d'une procédure de consultations entre Etats membres, préalablement à la négociation de ces accords, enfin l'uniformisation de la durée de ces accords.

Section I

L'insertion d'une clause C.E.E. dans les accords commerciaux conclus entre Etats membres et Etats tiers

Le Conseil a décidé, le 20 juillet 1960, sur proposition de la Commission, que les Etats membres devront négocier dans les accords commerciaux avec les Etats tiers l'insertion de la clause C.E.E. suivante :

« lorsque les obligations découlant du Traité instituant la Communauté Economique Européenne et relatives à l'instauration progressive d'une politique commerciale commune le rendront nécessaire, des négociations seront ouvertes dans le plus bref délai possible, afin d'apporter au présent accord toutes modifications utiles » (1).

Cette procédure est applicable aussi bien aux accords à conclure qu'aux reconductions, renouvellements ou modifications des accords antérieurs avec tous les pays tiers, et la Commission est tenue au courant par les Etats membres de l'évolution de ces négociations. Dès à présent, en raison de cette clause, les Etats membres ne sont donc plus entièrement libres de conduire leur politique commerciale extérieure comme ils l'entendent.

Section II

L'institution d'une procédure de consultations entre les Etats membres de la Communauté, préalablement à la négociation d'accords commerciaux entre Etats membres et Etats tiers

L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur impliquant que les Etats membres et la Commission soient informés en temps utile de tout projet de

(1) *Quatrième rapport général*, 1961, p. 196.

négociations relatif au renouvellement, à la modification ou à la conclusion d'accords commerciaux avec les pays tiers, afin que puissent être éventuellement engagées des consultations et que la Commission puisse soumettre des propositions appropriées, le Conseil, sur proposition de la Commission, a décidé, le 9 octobre 1961, d'instituer « une procédure de consultations sur les négociations des accords relatifs aux relations commerciales des Etats membres avec les pays tiers et sur les modifications du régime de libération à l'égard des pays tiers » (1).

Ainsi est instituée une procédure automatique prévoyant notamment une information réciproque sur toutes les négociations d'accords commerciaux engagées par les Etats membres (art. 1er) et des consultations préalables portant sur la totalité des dispositions de ces accords (art. 2). Ces consultations ont lieu à la demande d'un Etat membre ou de la Commission (art. 5). Dans les cas exceptionnels où des consultations ne peuvent avoir lieu, un fonctionnaire de la Commission peut être invité à suivre, en qualité d'observateur, les négociations menées par un Etat membre avec un Etat tiers. Cet observateur est désigné d'un commun accord par l'Etat membre intéressé et la Commission.

Cette procédure constitue un premier pas vers l'unité d'action des Etats membres de la Communauté dans la conduite des négociations des accords commerciaux et préfigure la conclusion d'accords communs par les institutions communautaires.

Section III

L'uniformisation de la durée des accords commerciaux conclus entre Etats membres et Etats tiers

L'uniformisation progressive des relations commerciales des Etats membres avec les Etats tiers impliquant enfin que soit fixée la durée des accords commerciaux entre Etats membres et Etats tiers, afin que ceux-ci ne fassent pas obstacle à l'instauration de la politique commerciale comme prévue par le Traité, le Conseil, sur proposition de la Commission, a décidé, le 9 octobre 1961, d'uniformiser la durée des accords commerciaux conclus entre Etats membres et Etats tiers (2).

La décision du Conseil limite la durée des accords à la durée de la période transitoire du Traité (art. 1er) et fixe cette durée à un maximum d'un an pour les accords ne comportant ni clause C.E.E., ni clause de dénonciation annuelle (art. 2, alinéa 1). Le Conseil, sur

(1) *J.O. des Communautés*, 4 novembre 1961, p. 1273/61.
(2) *J.O. des Communautés*, 4 novembre 1961, p. 1274/61.

proposition de la Commission, peut autoriser des exceptions, mais, dans ce cas, les listes contingentaires éventuellement annexées aux accords seront soumises à une clause de révision annuelle (art. 2, alinéa 2). Une synchronisation des échéances des accords commerciaux entre Etats membres et Etats tiers doit également être réalisée par les Etats membres en consultation avec la Commission. Celle-ci notifiera les résultats obtenus au Conseil (art. 4). Enfin, la Commission a l'obligation d'examiner avec les Etats membres, aussitôt que possible et au plus tard le 1er janvier 1966, tous les accords commerciaux en vigueur, pour veiller à ce qu'ils ne fassent pas obstacle à l'instauration de la politique commerciale prévue par le Traité.

La politique commerciale des Etats membres ne peut donc, désormais, compromettre l'institution d'une politique commerciale commune à l'expiration de la période de transition.

CHAPITRE TROISIEME

LA POLITIQUE COMMERCIALE EXTERIEURE COMMUNE

La politique commerciale extérieure commune est mise en œuvre par les institutions communautaires, à l'exclusion de toute intervention des Etats membres considérés en tant que tels. Nous constaterons l'existence de cette politique commune dans les domaines tarifaire et agricole.

Section I

La politique tarifaire

Les six Etats membres de la C.E.E. étant en même temps membres du G.A.T.T., ceux-ci sont liés par l'obligation générale de respecter ses règles et de se soumettre aux décisions que les Parties Contractantes peuvent édicter.

Or, il ressort notamment des dispositions de l'article XXIV, paragraphe 6, de l'Accord Général, que toute modification des régimes douaniers nationaux découlant de la création d'une union douanière ou d'une zone de libre échange entre parties contractantes est génératrice de certaines obligations. Toute majoration de droits consolidés (1) par un ou plusieurs Etats membres (du fait de l'instauration d'un tarif douanier extérieur commun) doit ainsi avoir pour contrepartie une compensation dans la même position tarifaire ou des concessions portant sur d'autres positions tarifaires.

(1) On entend par droits consolidés des droits que l'Etat s'engage à ne pas augmenter.

Les *Parties Contractantes* ayant d'autre part décidé d'engager des négociations multilatérales en vue de l'échange de nouvelles concessions tarifaires à la suite d'une proposition faite par M. Douglas Dillon, Sous-Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, lors de la treizième session des *Parties Contractantes* qui se tint à Genève du 14 octobre au 22 novembre 1958 (1), c'est une double négociation que la Commission de la Communauté a engagée en vue de la conclusion d'accords tarifaires avec les parties contractantes sur le tarif douanier extérieur commun, conformément aux articles 111 paragraphe 2, et 114 du Traité de Rome.

Enfin, en dehors du cadre du G.A.T.T., la Communauté a ouvert des négociations strictement commerciales avec quelques pays tiers en voie de développement et a déjà conclu un accord avec l'un de ces pays (l'Iran), conformément à la même procédure (article 111, paragraphe 2, et 114 du Traité de Rome).

Selon les dispositions de ces articles, la Commission représente la Communauté et conduit les négociations dans le cadre des directives qui lui ont été adressées par le Conseil et en consultation avec un Comité spécial composé de représentants de ses Etats membres. Les accords ainsi négociés sont conclus au nom de la Communauté, le Conseil agissant à l'unanimité durant les deux premières étapes de la période de transition et à la majorité qualifiée par la suite. Les Etats membres, considérés en tant que tels, sont donc exclus de la procédure de conclusion des accords tarifaires dès la période de transition.

I. — Les négociations engagées au titre de l'article XXIV, paragraphe 6, du G.A.T.T. ou « renégociations » (2)

Ces négociations tarifaires prévues par l'article XXIV, paragraphe 6, de l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce ont débuté à Genève au mois de septembre 1960 et ont été menées à bonne fin, pour l'essentiel, en mai 1961.

Il importait de tenir compte de la modification des droits consolidés relevant des quatre tarifs douaniers existant à l'intérieur de la C.E.E. (3) à la suite de l'alignement des tarifs nationaux sur le tarif extérieur commun, et d'aboutir à un accord sur les compensations prévues par l'Accord Général.

---

(1) *Deuxième rapport général*, 1959, pp. 37 et 38.
Troisième rapport général.
Quatrième rapport général.
Cinquième rapport général.
Sixième rapport général.
H. Vredeling, « Les relations de la C.E.E. avec le G.A.T.T. », rapport du 15 juin 1962. *Document*, N° 33.

(3) C'est-à-dire les droits du Benelux, de la France, de l'Italie et de la République Fédérale d'Allemagne consolidés du fait de concessions accordées aux autres partenaires du G.A.T.T.

Si un pays membre du G.A.T.T. veut en effet modifier un droit de douane consolidé, il doit auparavant négocier une nouvelle consolidation avec la partie contractante signataire de la consolidation primitive (d'où le nom de « renégociations » donné à ces négociations). Le résultat des négociations, selon l'Accord Général, ne peut être moins favorable que la situation existant auparavant. Le tarif douanier extérieur commun de la Communauté ne pouvait donc être moins favorable que ne l'étaient les différents tarifs nationaux existant antérieurement. Pour ce faire, des compensations peuvent être offertes pour d'autres catégories de produits au cours des négociations.

Dès l'ouverture de la Conférence tarifaire, en septembre 1960 à Genève, la délégation de *la Commission* présenta une liste des positions du tarif douanier extérieur commun que la Communauté offrait à la consolidation en compensation du retrait ou de la modification des anciennes concessions consenties par les Etats membres. Ces offres portaient sur une grande partie du tarif douanier commun et constituaient un ensemble où chaque pays tiers intéressé trouvait une contrepartie susceptible de remplacer les concessions tarifaires antérieures.

Dans une seconde phase, *la Commission* compléta ses offres initiales afin de satisfaire les demandes des pays tiers qui lui paraissaient justifiées et proposa des réductions de droits pour un certain nombre de positions tarifaires. Dix-sept pays déclarèrent alors que leurs revendications étaient satisfaites. Les négociations avec ces pays tiers se terminèrent par une déclaration de la Commision habilitée à cette fin par le Conseil de ministres de la C.E.E. qui avait déclaré, en sa session des 2 et 3 mai 1961, vouloir considérer les négociations comme terminées. La Commission fit rapport au *Conseil,* en juillet 1961, et celui-ci conclut à l'unanimité les accords négociés avec les dix-sept pays.

Dans une troisième phase, des pourparlers se poursuivirent parallèlement aux négociations Dillon (voir infra). Certains pays ayant en effet jugé leurs revendications insuffisamment satisfaites réservèrent leur attitude jusqu'aux négociations Dillon dans le but d'éprouver les intentions de la Commission. Ils déclarèrent ne pas vouloir recourir à des représailles, c'est-à-dire, à défaut d'offre satisfaisante de la part de la C.E.E., suspendre leurs propres consolidations tarifaires, avant d'avoir jugé l'attitude de la C.E.E. au cours des négociations Dillon. Si la C.E.E. s'avérait assez libérale, ces pays étaient disposés à faire des concessions qui se traduiraient par le retrait des exigences fondées sur l'article XXIV paragraphe 6. Conduites sur cette base, les négociations entre la Commission et les Parties Contractantes aboutirent et l'accord put être conclu par le *Conseil.*

Au total, vingt-trois accords tarifaires ont été conclus entre la Communauté et les Parties Contractantes. Tous ces accords comportent l'octroi par la Communauté de concessions destinées à compenser le retrait des concessions accordées antérieurement par

les Etats membres dans leurs tarifs nationaux. Les concessions ont pris la forme, tantôt d'une consolidation de droits du tarif douanier extérieur commun (c'est-à-dire l'engagement de ne pas augmenter ces droits), tantôt d'une réduction moyenne de 2 à 3 % des droits du tarif douanier commun (1). Cette dernière concession constitue un compromis non seulement avec les parties contractantes parties à ces accords tarifaires avec la Communauté, mais encore, au sein de la Communauté elle-même, entre les pays à bas tarifs qui auraient volontiers fait de plus amples concessions et les pays à tarifs élevés, soucieux de garantir leur économie par une protection douanière efficace.

Mais la portée de ces accords dépasse leurs conséquences immédiates. Ces accords impliquent en effet la reconnaissance du tarif douanier extérieur commun de la C.E.E. par les Parties Contractantes du G.A.T.T.; le tarif douanier extérieur commun leur est donc désormais opposable, enfin, leur procédure de conclusion constitue le premier témoignage de l'autonomie grandissante de la Communauté à l'égard de ses Etats membres dans le cadre de la politique commerciale extérieure.

II. — Les négociations multilatérales ou « négociations Dillon »

Ces négociations débutèrent à Genève le 29 mai 1961. Elles doivent leur nom à la proposition faite en 1958 par le Sous-Secrétaire d'Etat américain, M. Dillon, d'ouvrir, dans le cadre du G.A.T.T., des négociations multilatérales ayant pour objet de nouvelles concessions tarifaires. Notons que ces négociations revêtaient un caractère assez urgent du fait que le « Reciprocal Trade Agreement Extension Act » de 1958, qui habilitait le gouvernement américain à participer à ces négociations, expirait le 30 juin 1962.

Dès le début de ces négociations, et dans le souci d'apporter une contribution substantielle au succès de ces négociations et de promouvoir la liberté du commerce international, *la Commission* proposa d'effectuer une réduction *linéaire* du tarif douanier extérieur commun selon les modalités prévues par la décision du Conseil en date du 12 mai 1960. L'offre de réduction linéaire portait donc sur toutes les positions du tarif douanier commun pour lesquelles le rapprochement des droits nationaux, à la date du 1er janvier 1961, avait été effectué sur la base du tarif réduit de 20 % (2). Enfin, la Commission invita ses partenaires du G.A.T.T., en particulier les pays industriels retirant un bénéfice substantiel de cette offre de baisse, à faire des concessions équivalentes afin de consacrer définitivement cette baisse.

---

(1) *Cinquième rapport général,* 1962, pp. 244-245.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 269.
H. Vredeling, rapport déjà cité, p. 5.

(2) Les produits agricoles, ainsi que le charbon et l'acier relevant de la C.E.C.A., se trouvaient donc exclus de ces négociations.

Après une période préparatoire, la Commission engagea des négociations avec la plupart des parties contratantes du G.A.T.T., et, en outre, avec quatre pays désireux d'accéder à l'Accord Général, à savoir le Cambodge, l'Espagne, Israël et le Portugal.

Les négociations engagées avec la Finlande et la Suède n'aboutirent pas. L'Australie et le Canada, quant à eux, se retirèrent des négociations (1). En revanche, des accords purent être conclus par le Conseil, au nom de la Communauté, avec l'Autriche, le Chili, les Etats-Unis, Haïti, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, le Royaume Uni et la Suisse.

Parmi ceux-ci, l'accord conclu le 7 mars 1962 entre la Communauté et les Etats-Unis représente la pièce maîtresse de l'ensemble des négociations Dillon (2). L'importance commerciale prédominante des deux partenaires et l'extension de leurs concessions mutuelles à l'ensemble des partenaires commerciaux auxquels s'applique la clause de la nation la plus favorisée a largement contribué à l'expansion des échanges commerciaux. Ce fut en outre l'occasion pour les deux partenaires dont l'importance économique et commerciale est prédominante au sein du G.A.T.T., de prendre conscience de la nécessité d'un accord plus vaste conforme à leurs responsabilités commerciales mondiales.

Malheureusement, à l'exception du Royaume-Uni qui accepta de négocier avec la Communauté sur la base du principe de réduction linéaire proposé par la Commission (3), les partenaires commerciaux de la Communauté s'en tinrent à la méthode sélective consistant à présenter des offres et demandes de concessions sur des produits choisis un par un.

Dans ces conditions, et compte tenu du fait que l'offre de réduction linéaire de la Communauté comportait elle-même une part de sélectivité, les négociations furent en général conduites produit par produit.

Cette méthode de négociation impliquait donc que soit réalisé avec chaque partenaire un équilibre des concessions consenties de part et d'autre. Il faut sans doute voir là un des motifs essentiels du résultat limité de ces négociations. Celles-ci ne purent en effet aboutir à une baisse du tarif douanier commun aussi substantielle que l'offre de réduction linéaire de 20 % qui avait été proposée par la Communauté à l'ouverture de la Conférence. La négociation produit par produit aboutit, dans certains cas, à une réduction des droits du tarif douanier commun de 20 %, mais, dans d'autres cas, cette réduction fut inférieure ou dû être retirée. D'une façon globale, on peut estimer que les réductions du tarif douanier commun

---

(1) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 269

(2) Voir le contenu de cet accord dans *Cinquième rapport général*, 1962, p. 247.

(3) L'accord réalisé sur cette base comporte une réduction de 20 % des tarifs douaniers respectifs pour une vaste gamme de produits industriels qui représentent une part considérable du commerce de la Communauté avec le Royaume-Uni.

accordées par la Communauté représentent moins de la moitié de l'offre de réduction linéaire initiale.

Les négociations d'accession conduites avec le Cambodge, Israël, l'Espagne et le Portugal, ont été couronnées de succès (1). L'accord tarifaire que la Commission a négocié au nom de la Communauté avec l'Espagne a été conclu par le Conseil lors de sa session des 17 et 18 juin 1963 (2). En raison de la clause de la nation la plus favorisée, ces pays bénéficieront désormais de toutes les concessions tarifaires négociées antérieurement entre Parties Contractantes. Ils paieront en échange « un droit d'entrée », sous forme de réduction et de consolidation des droits de douane de leurs propres tarifs. Le protocole d'accession de ces pays fut signé au nom de la Communauté par un représentant de la Commission (3), fait qui nous paraît particulièrement significatif d'une substitution progressive des institutions communautaires aux Etats membres.

III. — La conclusion d'accords commerciaux bilatéraux en dehors du cadre du G.A.T.T.

La conclusion de ces accords, ainsi qu'a pu le déclarer M. de Block, Président en exercice du Conseil des ministres, à propos de l'accord commercial conclu avec l'Iran, « manifeste de manière concrète la volonté de coopérer sur le plan commercial, aux efforts que certains pays tiers effectuent en vue du développement de leur économie et, ce faisant, de contribuer à l'élargissement des échanges internationaux » (4).

Ces accords, en voie de négociation ou déjà conclus, intéressent essentiellement des pays du Moyen-Orient (5). Israël, le Liban négociations en cours) et l'Iran (accord conclu) qui sont largement ouverts sur l'Europe mais qui, pour diverses raisons que nous explorerons plus loin (6), ne peuvent être associés à la Communauté sur la base de l'article 238 du Traité de Rome.

Tous ces pays ont demandé, par voie de mémorandum, à entrer en négociations avec la Communauté dans le but de s'assurer un meilleur accès au Marché Commun (Israël le 24 novembre 1961, l'Iran le 24 mai 1962 et le Liban le 2 octobre 1962). La Commission, sur autorisation du Conseil, a étudié leurs requêtes au cours de conversations exploratoires (en mai 1962 avec la délégation israélienne, en septembre 1962 avec la délégation iranienne) et a fait des propositions au Conseil sur le contenu éventuel de ces accords. Le Conseil n'a pas encore autorisé la Commission à ouvrir des négo-

(1) *Cinquième rapport général,* juin 1963, parag. 269.
(2) *Bulletin de la C.E.E.,* août 1963, N° 8, p. 16.
(3) *Ibid.*
(4) *Bulletin de la C.E.E.,* N° 11, novembre 1963, p. 10.
(5) *Sixième rapport général,* juin 1963, parag. 273.
(6) Voir *infra,* p.

ciations avec le Liban mais a donné cette autorisation pour les négociations avec Israël et l'Iran. Les négociations avec Israël se poursuivent ; celles avec l'Iran ont abouti à un accord. Ce dernier accord a été approuvé par le Conseil statuant à l'unanimité lors de sa session des 23 et 24 septembre et conclu au nom de la Communauté le 14 octobre 1963 du fait de la double signature du président en exercice du Conseil et du président de la Commission. Les dispositions des articles 111 et 114 du Traité de Rome relatives à la procédure de conclusion des accords commerciaux ont donc été respectées et même dépassées dans un sens communautaire, puisque la Communauté s'est également trouvée engagée par la signature du président de la Commission (1).

Section II

La politique commerciale extérieure commune des produits agricoles

Depuis l'institution d'un marché communautaire pour les produits agricoles, les Etats membres ne disposent plus des moyens classiques de politique commerciale, tels que les droits de douane et les contingentements, dans leurs relations commerciales avec les pays tiers. Ces moyens ont été remplacés par un système de prélèvements mobiles couvrant en principe l'écart entre les prix mondiaux et les prix fixés sur le marché intérieur. Ainsi le prix intérieur devient-il un élément régulateur non seulement du marché intérieur, mais également des échanges internationaux de la Communauté.

Il est néanmoins trop tôt pour savoir quelles seront les répercussions de ce nouveau système sur le commerce des Etats membres de la Communauté avec les pays tiers. La Commission a tenu, malgré tout, à exprimer son intention « de tenir compte des intérêts des pays tiers importateurs ou exportateurs, en particulier dans la détermination des prix des produits agricoles ».

La Commission s'est en outre préoccupée de savoir dans quelle mesure des libérations intervenues (2) devaient être également étendues aux pays à commerce d'Etat et quelles pourraient être les conséquences d'une telle extension. En effet, les opérations auxquelles ces pays sont à même de se livrer peuvent perturber le

(1) L'accord entre la Communauté et l'Iran comporte essentiellement des suspensions limitées du tarif douanier commun et l'ouverture d'un contingent tarifaire de raisins secs égal à 15 % des compensations de ce produit en provenance de tous les pays tiers non associés. Il s'agit d'un contingent non discriminatoire. (Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1963, p. 11).

(2) *J.O. des Communautés*, N° 30, 2 avril 1962, pp. 933 à 959/62.

mécanisme des prix des marchés communautaires sans que les mesures de sauvegarde prévues par les règlements instituant le marché communautaire des divers produits agricoles puissent apporter une compensation suffisante. De plus, le strict bilatéralisme et l'octroi réciproque de contingents qui caractérisent les relations commerciales avec les pays à commerce d'Etat sont en contradiction avec l'orientation multilatérale de la politique agricole de la Communauté à l'égard des pays tiers. Aussi, sur proposition de la Commission, le Conseil a-t-il décidé d'autoriser les Etats membres à user provisoirement de la faculté prévue par les règlements agricoles, de déroger au principe de libération à l'égard des pays à commerce d'Etat. Le règlement arrêté par le Conseil le 21 janvier 1963 (1) permet « la suppression de toute restriction quantitative à l'importation » (article 1er, alinéa 1) des produits pour lesquels une telle libération a été décidée. Toutefois, cette suppression est assortie d'un système de contrôle (article 1er, alinéa 2 et article 2), et d'une procédure de suspension jouant en cas de perturbation du marché (article 4, paragraphe 1).

(1) *J.O. des Communautés* du 29 janvier 1963, pp. 153 et sq.

TITRE TROISIEME

L'ASSOCIATION DES ETATS TIERS A LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

L'association, en tant que procédé de participation atténuée d'un Etat tiers à un traité instituant une organisation internationale, était d'un usage limité dans le passé ; l'explication, semble-t-il, doit en être recherchée dans la conception purement conventionnelle dont s'inspiraient alors les relations internationales.

Mais, depuis quelques années, le recours à l'association est devenu de plus en plus fréquent. Le phénomène paraît d'ailleurs avoir trouvé son champ de prédilection en Europe.

C'est ainsi qu'une association a été instituée entre l'Organisation Européenne de Coopération Economique (O.E.C.E.), d'une part, et les Etats-Unis et le Canada, d'autre part. L'Espagne (1), avant d'adhérer comme membre de plein droit à l'O.E.C.E. en juillet 1959, a été associée à certains travaux, puis à presque tous les travaux de l'organisation. La Yougoslavie, enfin, a participé à certains travaux de l'O.E.C.E. en qualité de pays observateur.

Le Conseil de l'Europe a également utilisé l'association à l'égard de l'Allemagne (13 juillet 1950), avant que ce pays ne devienne lui-même membre de l'organisation européenne (2 mai 1951). En vertu de l'article 5 du Statut du Conseil de l'Europe, un membre associé peut être représenté à l'Assemblée Consultative, il ne participe cependant pas aux travaux du Comité des Ministres (2).

Le projet de traité portant statut de la Communauté (politique) Européenne avait retenu cette possibilité à l'article 90.

Mais le précédent le plus remarquable dans le cadre des organisations européennes est l'accord d'association conclu entre la

(1) *L'année politique*, 1959, p. 459.
(2) Alexandre Kiss, *Le Conseil de l'Europe*, *A.F.D.I.*, 1955, p. 425.

Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) et la Grande-Bretagne, le 21 décembre 1954 (1).

Les dispositions du paragraphe 14 de la Convention sur les mesures transitoires, convention annexe au Traité C.E.C.A. du 18 avril 1951, servirent de cadre juridique aux négociations menées avec la Grande-Bretagne. Des négociations furent engagées entre le gouvernement britannique et la Haute Autorité de la C.E.C.A., mandataire commun des gouvernements des Etats membres, agissant sur des instructions délibérées par le Conseil à l'unanimité. L'accord fut ensuite signé par les gouvernements des six Etats membres, le gouvernement britannique et la Haute Autorité. L'article 13, alinéa 1, de l'accord d'association prévoyait : « Le présent accord sera ratifié par le Royaume-Uni et les Etats membres de la Communauté, en conformité avec leurs règles constitutionnelles respectives, la Haute Autorité l'acceptant par l'effet de sa signature. »

On doit cependant noter qu'en réalité, l'accord Royaume-Uni-C.E.C.A. est inexactement qualifié d'accord d'association. Il s'agit bien plus d'un accord de consultation entre le Royaume-Uni et la C.E.C.A. L'objet de l'accord est un simple échange d'informations mutuelles, un contact permanent entre le Royaume-Uni et la C.E.C.A. En raison de l'objet même de l'accord, en raison de sa nature ou de son contenu, cet accord demeure étranger à une véritable association. En effet, l'association n'a de sens que si elle aboutit, sur un pied de parfaite égalité entre la Communauté et l'Etat associé, à une coopération économique véritable qui tient compte de la situation particulière de l'Etat associé. « L'accord d'association, dit M. Le Holdey dans un rapport fait au nom de la Commission des affaires politiques et institutionnelles (2), doit se distin-

---

(1) Sur cet accord, voir :

Gilles Anouil, *La Grande-Bretagne et la C.E.C.A.* Thèse, Bordeaux, 1958.

René Foch, *L'Association entre la Grande-Bretagne et la C.E.C.A.* Droit Social, 1955, pp. 272-278.

de Soto, *La C.E.C.A.*, Collection que sais-je ? *P.U.F.*, 1958, p. 108.

Ibid., Les relations internationales de la C.E.C.A., R.C.A.D.I. Vol. 90, pp. 64 et sq., et *Actes Officiels*, Vol. III, pp. 221 à 236.

Ricardo Monaco, *Les relations extérieures de la C.E.C.A. : Annuaire Européen*, Vol. IV, p. 83, et *Actes Officiels du Congrès International d'Etudes sur la C.E.C.A.*, Vol. III, p. 292.

Raymond Prieur, *Les relations internes et extérieures de la C.E.C.A.* Editions Montchrestien, Paris, 1958, pp. 292-293.

Daniel Vignes, *La C.E.C.A.* Un exemple d'administration économique internationale, in *Recherches Européennes.* Collection du Collège d'Europe, Bruges, pp. 62 et sq.

Rapports annuels du Conseil d'Association entre le gouvernement du Royaume-Uni, de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, *Service des Publications Européennes.*

(2) Ph. Le Holdey, « Rapport fait au nom de la Commission des affaires politiques et institutionnelles », novembre 1959, *Document* N° 68, p. 4.

Voir également : « Intervention de M. Le Holdey », *Assemblée Parlementaire Européenne,* Session de janvier 1960, N° 23, p. 200 à 203.

guer d'un simple traité de commerce pour comporter la poursuite d'une politique commune ou tout au moins coordonnée, en vue d'atteindre certains objectifs fixés de commun accord. »

En revanche, cet accord Royaume-Uni-C.E.C.A. comporte un système institutionnel, extrêmement intéressant, qui mérite d'être retenu par les négociateurs de la Communauté Economique Européenne, lors de la conclusion d'accords d'association.

En effet, si le contenu de l'accord est de faible portée, les institutions qui y sont prévues constituent un précédent remarquable. L'institution essentielle en est le Conseil permanent d'Association composé de représentants de la Haute Autorité et de ministres de l'Etat associé, mais des comités techniques peuvent être créés par le Conseil d'Association : un Comité du charbon, un Comité de l'acier et un Comité des relations commerciales ont ainsi été créés par décision du Conseil. En outre, des réunions spéciales ont lieu à l'échelon ministériel entre le Conseil des Ministres et le gouvernement de l'Etat associé. La force des institutions constituant un gage de succès, on saisit la portée que constitue ce précédent de « l'association » du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Alors que le Traité instituant la C.E.C.A. ne contenait pas de dispositions relatives à l'association d'Etats tiers, les traités instituant la Communauté Economique Européenne (C.E.E.) et la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (C.E.E.A. ou Euratom) ont expressément retenu la possibilité d'une association « avec un Etat tiers, une Union d'Etats ou une Organisation Internationale ». Il s'agit des articles 238 (Traité C.E.E.) et 206 (Traité Euratom) dont le libellé est identique (1).

Le Traité C.E.E. prévoit en outre l'association à la Communauté de pays et territoires d'Outre-Mer (2) « entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières ».

La Communauté Economique Européenne entend en effet, comme on peut le lire dans le préambule du Traité C.E.E., « confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'Outre-Mer... et assurer le développement de leur prospérité, conformément au principe de la Charte des Nations Unies ».

---

(1) L'article 238 est ainsi libellé :

« La Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une Union d'Etats ou une Organisation Internationale des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée.

Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236. »

(2) Cf. les articles 131 à 136 du Traité.

L'annexe IV du Traité et la Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'Outre-Mer à la Communauté.

Mais à peine le Traité de Rome venait-il d'entrer en vigueur, que l'accession à l'indépendance de ces pays et territoires d'Outre-mer posa la question des droits des nouveaux Etats au bénéfice d'une nouvelle association, celle de la forme ou du contenu de cette association, enfin, celle de la procédure à suivre pour parvenir à une telle association.

La Communauté retrouvait d'ailleurs là trois problèmes auxquels elle devait apporter une réponse dans le cadre de l'article 238 du Traité de Rome.

Nous étudierons donc en trois chapitres : les conditions inhérentes à la qualité du partenaire, candidat à l'association, les formes d'association, et la procédure de conclusion des accords d'association.

CHAPITRE PREMIER

LES CONDITIONS INHERENTES A LA QUALITE DE CANDIDAT A L'ASSOCIATION

Qui peut être associé à la Communauté ?

Nous distinguerons, pour répondre à cette question, l'Etat en situation de tiers (article 238), situation que nous qualifierons « de droit commun », et le partenaire privilégié, situation « d'exception » du pays, territoire ou Etat ayant entretenu ou entretenant encore des « relations particulières » (article 131) avec l'un des Etats membres de la Communauté.

Section I

L'Etat tiers candidat à l'Association (1)

Nous montrerons comment il est souhaitable que l'Etat candidat à l'association ait un caractère européen, qu'il ait un statut juridique et politique compatible avec l'association, enfin, que les exigences communautaires soient respectées.

---

(1) Sur ce problème voir : Dionyssios POULANTZAS, « Aspects juridiques de l'association prévue par l'article 238 du Traité C.E.E. », *Annuaire de l'A.A.A.*, 1961, Vol. 31, pp. 31 et sq.

Willi BIRKELBACH, Rapport fait au nom de la Commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté. Document de séance, 15 janvier 1962, N° 122.

— *Le Parlement Européen*, Débats Session 1961-1962, séances du 22 au 25 janvier 1962, pp. 54 et sq., pp. 68 et sq.

— Par une résolution adoptée à l'unanimité le 25 janvier 1962, le Parlement Européen a décidé de « transmettre officiellement ce rapport ainsi que le compte rendu des débats publiés aux exécutifs et aux Conseils de ministres comme contribution de l'Asemblée à la formation de la politique d'adhésion et d'association à la Communauté Européenne », *Débats*, p. 186.

Sous-Section I

Le caractère européen de l'Etat candidat à l'association

Aux termes de l'article 237 du Traité C.E.E. (1) : « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté ». La disposition est donc limitative en ce qui concerne l'admission d'un Etat tiers à la Communauté, celui-ci doit être européen. La Communauté Economique Européenne constitue une union régionale dont l'assise géographique actuelle ou future ne peut donner lieu à discussion.

Cette limitation, en revanche, n'existe pas pour l'association d'Etats tiers à la Communauté ; l'article 238 ne stipule pas que l'association est réservée aux Etats européens ; a priori, il est donc possible que les Etats extra-européens s'engagent eux aussi dans cette voie. Tout Etat, selon la lettre même du Traité, peut être considéré comme ayant vocation à devenir l'associé de la C.E.E.

Mais l'esprit même de la C.E.E., sa dynamique interne, enfin le caractère « européen » de celle-ci ne font-ils pas obstacle à ce que tout Etat tiers, quel qu'il soit, puisse être considéré comme un associé éventuel de la Communauté ?

L'Assemblée parlementaire européenne (maintenant : Parlement Européen), gardienne de l'héritage politique que lui ont confié les auteurs du Traité, a répondu de façon très nette à ce sujet. Sa résolution du 27 juin 1958 en témoigne : « Si elle est prête à approuver la conclusion avec les autres Etats *Européens* (2) d'une association économique, elle ne pourra accepter de voir se dissoudre les Communautés dans un ensemble qui leur ferait perdre ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-Mer associés, les bénéfices de l'intégration économique actuellement entreprise » (3). M. Wigny, Ministre belge des Affaires Etrangères, semble en avoir été également conscient, lorsqu'il déclarait le 7 mars 1961 : « rien ne peut être entrepris qui aurait pour conséquence de dévitaliser des Communautés qui ne sont pas purement techniques mais procèdent d'une volonté politique affirmée » (4). Une limitation sélective des candidats qui se pressent aux portes de la Communauté s'impose donc ! (5). L'association ne saurait être inconditionnelle !

On peut certes objecter que les limites européennes ont déjà été franchies, du fait de l'association de certains pays et territoires d'Outre-Mer, et qu'il faudra probablement prévoir un jour la possi-

---

(1) Cf. également les articles 205 du *Traité Euratom* et 98 du *Traité C.E.C.A.*

(2) C'est nous qui soulignons.

(3) Premier rapport général sur l'activité de la Communauté fait par la Commission de la C.E.E. le 17 septembre 1958, p. 121.

(4) *Le Monde*, 8 mars 1961.

(5) *Ibid.*, 21 octobre 1961, voir l'éditorial.

bilité d'une telle association pour le plus grand nombre des pays du Commonwealth.

Ce n'est cependant pas là, estimerons-nous, un argument déterminant. En effet, outre le fait qu'il s'agit de pays sous-développés que la Communauté ne peut se dispenser d'aider, cette association de pays et territoires d'Outre-Mer est l'expression d'obligations assumées par la Communauté par suite de l'existence de liens étroits depuis de longues années entre certains Etats de la Communauté et les pays ou territoires intéressés (1).

Mais que servirait à la Communauté de gagner en étendue si celle-ci risquait de perdre son caractère propre, pour devenir une association de libre échange ? (2). Si l'on fait abstraction de ces exceptions, il est souhaitable, pour des motifs politiques qu'il faut maintenant envisager, que seuls les pays géographiquement reliés à l'Europe, s'associent à la Communauté.

Il importe en effet, au premier chef, de vérifier si les candidats à l'association sont réellement disposés à contribuer à l'édification politique qui est le véritable but des Communautés. Aucun pays ne peut demander à être associé à la Communauté pour en retirer uniquement des avantages commerciaux. Il faut, d'une manière profonde, adhérer à la philosophie politique de la Communauté.

En définitive, il n'existe qu'un seul critère sur la base duquel on doit apprécier si une association est opportune ou souhaitable. C'est celui de la signification politique des liens qu'envisage d'établir avec la Communauté l'Etat candidat à l'association ; ceux-ci doivent contribuer au développement de la Communauté et à la réalisation de ses tâches dans le cadre de l'économie mondiale.

La question est alors de savoir si tous les pays sont aptes à partager cette philosophie communautaire ? De toute évidence, on doit répondre que seuls en sont à même les pays européens ou gravitant dans l'orbite européenne. On n'imagine pas que des pays extra-européens puissent partager l'idéologie européenne. On conçoit fort bien qu'ils lui soient favorables, mais pas qu'ils cherchent à s'unir par des liens étroits à la Communauté Economique Européenne, tout au moins avec les perspectives politiques qu'elle comporte. Pour pouvoir prétendre à une association étroite avec la Communauté Economique Européenne, l'Etat candidat doit donc se situer dans les limites géographiques de l'Europe ou sur ses « marches ».

Est-ce à dire, cependant, que tout Etat européen ou avoisinant l'Europe soit en mesure de demander son association à la Communauté ? Nous ne le pensons pas ! Nous estimons en effet que le statut juridique et politique de l'Etat tiers doit être compatible avec l'association.

---

(1) Cf. en ce sens, *Premier rapport général sur l'activité de la Communauté*, 1958, p. 107.

(2) Cf. en ce sens, M. Bohy, *Parlement Européen*, « Débats, Session 1961-1962 », Séances du 22 au 25 janvier 1962, p. 65.

Sous-Section II

Compatibilité du statut juridique et politique de l'Etat tiers avec l'Association

Le statut juridique et politique d'un Etat candidat à l'association doit être compatible avec cette dernière, tant sur le plan interne que sur le plan international.

I. — Le statut interne de l'Etat tiers candidat à l'association

Sous cette rubrique, nous examinerons comment l'association à la C.E.E. implique une obligation pour l'Etat tiers désireux d'établir de tels liens avec la C.E.E., de faire la preuve de la compatibilité juridique et politique de son statut interne tant avec les buts politiques qui sont assignés à la Communauté, qu'avec le caractère démocratique du statut politique des Etats membres.

Dans l'intérêt même de son développement, la Communauté Economique Européenne ne devrait pas, à notre sens, se désintéresser du régime politique de l'Etat qui demande à s'associer.

Nous ne pensons pas, notamment, que les Etats qui ont été dans l'impossibilité d'établir l'existence, chez eux, d'une forme de gouvernement démocratique en vue d'une admission éventuelle puissent trouver un refuge dans l'association. L'idéologie commune aux Etats membres s'étiolerait devant de telles concessions.

Le problème est donc de savoir ce qu'il faut entendre par « gouvernement démocratique » ! Cela ne signifie pas que la notion de « gouvernement démocratique » doive être examinée dans ses moindres aspects. Seul le problème de l'admission d'un Etat tiers à la Communauté Economique Européenne peut motiver une telle étude. L'association ne peut impliquer que l'on procède à un examen général des structures internes de l'Etat candidat à l'association. En conséquence, nous pensons pouvoir suggérer que seule la structure politique de base de l'Etat soit envisagée, c'est-à-dire que la seule légitimité des gouvernants soit prise en considération par la Communauté.

Cette légitimité des gouvernants a-t-elle un fondement démocratique ? C'est-à-dire, les gouvernants sont-ils des représentants librement choisis par le peuple, alors l'association est possible. Les gouvernants ont-ils accédé au pouvoir par la force, des élections libres n'ont-elles jamais consacré cette prise de pouvoir, alors l'association nous paraît devoir être refusée par la Communauté Economique Européenne.

Il s'agit là d'un minimum que nécessite l'harmonieuse association entre l'Etat tiers et la Communauté. Mais il s'agit également d'un maximum qui ne saurait être dépassé, l'unité européenne

n'étant pas en jeu de la même façon que dans l'hypothèse de l'admission d'un Etat tiers.

Etant donné le cadre géographique que nous avons imparti à l'association, on peut constater que les exigences que nous venons de poser ne sont pas sans incidence sur le problème qui nous préoccupe.

L'association de certains Etats ne saurait être envisagée, en effet, sans que la Communauté ne prît en considération leur régime interne.

Le problème peut être posé pour l'avenir en ce qui concerne les Etats de l'Europe de l'Est ; il se pose déjà pour les Etats de la péninsule ibérique.

A. — Les Etats de l'Europe de l'Est

Quelle que soit l'opposition des pays de l'Europe de l'Est à l'intégration européenne (1), la Communauté doit se garder de considérer l'Europe comme s'arrêtant au bord du « rideau de fer ». L'Europe s'étend en effet au-delà de ce dernier, et on peut même légitimement prétendre qu'à plus d'un titre, l'U.R.S.S. fait également partie de l'Europe. Ce n'est en effet qu'à la suite de jugements un peu trop hâtifs que l'on considère l'U.R.S.S. hors d'Europe, sous prétexte que la civilisation européenne lui est étrangère et qu'elle est en fait asiatique. L'histoire de la Russie, pendant les deux siècles qui ont précédé la Révolution, témoigne notamment de la part intense qu'a prise la Russie à la politique et à la culture européennes. « Mettre la Russie en dehors de l'Europe, écrit M. Max Bellof, correspondrait à sacrifier toute la part glorieuse qu'a prise la Russie dans l'héritage de l'Europe en matière de littérature, de musique et de sciences. Malgré l'extension de la Russie en Orient, l'Asie n'a contribué presque en rien à sa civilisation. Mais c'est bien ce qu'a fait l'Europe. La Russie a été en contact si étroit, qu'aux environs de 1900, elle était plus européenne qu'elle ne l'avait jamais été » (2).

La Communauté qui se dit ouverte au monde extérieur, et qui a vocation pour s'associer les autres Etats européens ou même pour les admettre en son sein, ne doit donc prononcer aucune exclusive *a priori* contre les Etats de l'Europe de l'Est.

Est-ce à dire cependant, dans ces conditions, que les Etats de l'Europe de l'Est peuvent être associés à la Communauté Economique Européenne? Nous verrons que des motifs politico-juridiques s'y opposent ; nous constaterons néanmoins que des facteurs économiques jouent en faveur d'un certain rapprochement des deux Europes.

---

(1) Max Bellof, « The russianview of european integration », *Annuaire Européen*, Vol. II, pp. 240 à 253.

(2) *Ibid.*

1. *La politique et le droit des Etats de l'Europe de l'Est, obstacles majeurs à toute union.*

Nous pouvons parler ici en termes généraux, car tout ce que nous dirons des motifs politiques ou juridiques qui vont à l'encontre de toute union des Etats de l'Europe de l'Est avec la Communauté vaut aussi bien en ce qui concerne leur association, sous quelque forme que ce soit, qu'en ce qui concerne leur admission au sein de la Communauté Economique Européenne.

Si la « révolution mondiale » a pour ainsi dire disparu du répertoire idéologique des Etats de l'Europe de l'Est, pour faire place à la notion de coexistence pacifique, cette dernière parait plutôt devoir être entendue dans le sens d'un équilibre temporaire des rapports économiques et politiques entre les Etats Communistes et les autres Etats. Les Etats de la Communauté doivent donc, pour le moins, demeurer sur leurs gardes.

Mais ce n'est pas là l'obstacle majeur à toute union des Etats de l'Europe de l'Est avec la Communauté. Le statut politique interne doit être considéré comme encore plus déterminant dans l'appréciation par la Communauté, de l'opportunité d'une union entre l'Europe communautaire et l'Europe de l'Est. Or, sur ce point, on peut dire que le régime politique des Etats de l'Europe de l'Est constituerait au sein d'une union avec la Communauté une grave discordance, comparativement à celui des Etats membres de la Communauté qui se font une autre conception de la démocratie.

Nous n'insisterons pas, néanmoins, sur cet obstacle majeur évident, estimant que d'autres obstacles devraient être levés au préalable, avant que puisse être envisagée une union entre la Communauté et les Etats de l'Europe de l'Est. Ceux-ci ont trait aux critiques les plus vives que les Etats de l'Europe de l'Est, et notamment l'Union Soviétique, ont portées à l'encontre de la Communauté et à la conception même que ces derniers se font des relations entre Etats.

a) *Les critiques des Etats de l'Europe de l'Est contre la Communauté Européenne* (1).

« Les ententes provisoires sont possibles entre capitalistes et entre puissances. En ce sens, les Etats-Unis d'Europe sont également possibles comme une entente de capitalistes européens. Dans quel but ? Dans le seul but d'étouffer en commun le socialisme en Europe, de protéger en commun les colonies accaparées ». Ces quelques lignes extraites du Tome XXI des œuvres complètes de Lénine ont donné le ton aux accusations des théoriciens du Marxisme-Léninisme contre la Communauté. Nous dresserons un rapide tableau de ces accusations :

(1) P. Drouin, *L'Europe du Marché Commun*, Paris, 1963, p. 331.

— La C.E.E. constitue l'infrastructure économique du bloc agressif de l'O.T.A.N. dont les Etats membres serviront également la cause s'ils cèdent aux sollicitations des six qui veulent les associer à leur entreprise.

« Les milieux agressifs, écrit M. Krouchtchev, s'efforcent d'exploiter le Marché Commun aux fins d'un renforcement de l'O.T.A.N. et d'une accélération de la course aux armements... Pour maintenir les peuples dans un état d'asservissement, les impérialistes créent des blocs militaires agressifs tels que l'O.T.A.N. et l'O.T.A.S.E. qui, d'une part, sont dirigés contre le système socialiste en tant que principal bastion de la liberté et du bien-être des peuples et, d'autre part, exercent la fonction de gendarme face au mouvement de libération nationale et de libération des masses populaires qui luttent pour abattre le pouvoir des exploiteurs.

Les prétendues unions économiques des impérialistes ont les mêmes buts. Les dirigeants des puissances occidentales ne cachent pas les liens directs qui existent, par exemple, entre l'organisation économique du Marché Commun et l'alliance agressive de l'O.T.A.N. Ils aiment souligner que leurs unions économiques sont aussi appelées à jouer un grand rôle dans la réalisation de la « défense de l'occident », c'est-à-dire de la politique agressive des impérialistes » (1).

Ce faisant, l'Europe des six fait le jeu de l'Allemagne revancharde de Bonn. « L'alignement de la politique extérieure sur les visées militaires et diplomatiques de l'Allemagne occidentale, écrit le correspondant particulier à Paris du Journal soviétique *La Pravda*, est la rançon politique des profits actuellement enregistrés » (2).

La C.E.E. n'existe que pour maintenir le pouvoir des monopoles qui seraient renversés et bientôt supplantés par le Socialisme s'ils ne s'unissaient au détriment des travailleurs.

« Le Marché Commun, écrit encore M. Krouchtchev, assure d'énormes profits aux monopoles impérialistes. En même temps, il menace les intérêts de la classe ouvrière, des paysans et des classes moyennes. » (3)

Les institutions de la Communauté donnent d'ailleurs l'image d' « une bureaucratie asservie à la puissance monopolistique du capital... Si l'on veut l'exemple le plus frappant, que l'on songe, écrit M. Togliatti, à ce soi-disant « Parlement Européen » qui... devrait être le pivot de toute l'organisation européenne. Au moment de sa création, il fut décidé que n'en feraient pas partie les hommes qui, dans les parlements nationaux, appartiendraient à l'opposition. La délégation italienne compte des monarchistes et des fascistes,

---

(1) Rinascita, N° 18 du 8 septembre 1962 (Cf. *Cahiers mensuels de documentation européenne*, octobre 1962, N° 10, p 48).

(2) *La Pravda* du 7 juillet 1962. (Cf. *Cahiers mensuels de documentation européenne*, août-septembre 1962, N° 8-9, p. 52.)

(3) Rinascita, *op. cit.*

elle ne compte et ne peut compter de communistes... (or) le rejet de l'opposition, et surtout de l'opposition ouvrière, est tout le contraire de la démocratie... y a-t-on (d'ailleurs) jamais vu un débat... qui ait intéressé les masses ouvrières d'Italie, de France et d'Europe ?... Il n'y a rien de démocratique dans ce Parlement... Nous sommes dans l'antre de la bureaucratie pure, soustraite à tout contrôle, associée aux intérêts privés ou bien simple instrument aux mains des divers gouvernements occidentaux et de leurs rivalités... Les mêmes remarques valent pour les organes qui forment la structure du Marché Commun... Les grands monopoles capitalistes privés n'ont pas rencontré, et ne pouvaient d'ailleurs rencontrer dans ces organismes une force capable de s'opposer à leur pouvoir. En revanche, ils ont trouvé en eux un instrument grâce auquel leur domination s'est renforcée davantage. » (1)

— Enfin, et peut-être surtout, la C.E.E. n'est qu'une nouvelle forme de colonialisme. C'est même le « stade suprême du colonialisme » pour reprendre une expression chère à Lénine. Les six, contraints d'accepter l'indépendance politique de leurs anciennes colonies, veulent en effet, empêcher leur indépendance économique. L'association des Etats d'Outre-mer constitue une exploitation systématique de ces derniers. La Communauté vend à des prix élevés aux pays associés les produits de sa production et leur achète à des prix dérisoires les matières premières que ceux-ci produisent, et empêche ainsi les économies des pays associés de se développer et de se donner un appareil industriel. Enfin, elle crée par là même une zone de préférence douanière qui défavorise les autres pays sous-développés (2).

— On voit mal, après de telles critiques (3), comment, d'un côté comme de l'autre, l'on pourrait songer à instituer une union entre l'Europe communautaire et l'Europe de l'Est !

L'on constatera cependant que ces critiques ont sans doute atteint leur paroxysme et qu'une révision de la tactique à suivre à l'égard du Marché Commun paraît se dessiner à l'Est.

M. Krouchtchev, lui-même, en a d'ailleurs donné, semble-t-il, le départ officiel en écrivant à la fin du printemps 1962, dans un article du « Kommunist », qu' « on ferait preuve d'imprévoyance et de myopie en se refusant à tenir compte des intentions et des actions des leaders de l'intégration européenne » (4).

Le Président du Conseil de Ministres de l'U.R.S.S. poursuit dans ce même article : « Nous prenons en considération les ten-

---

(1) Rinascita, 9 février 1963 (Cf. *Cahiers mensuels de documentation européenne*, mars 1963, N° 3, pp. 11 et 12).

(2) M. Krouchtchev lance trois accusations contre le Marché Commun Européen », cf *Cahiers mensuels de documentation européenne*, juillet 1962, N° 7, p. 39.

(3) Pour une réfutation de ces critiques, voir l'exposé du Président Hallstein devant la presse diplomatique à Paris, *Bulletin de la C.E.E.*, août 1962, N° 8, pp. 6 et sq.

(4) *Sixième rapport général d'activité*, juin 1963, parag. 274.

dances objectives à l'internationalisation de la production qui agissent dans le monde capitaliste et, conformément à cela, nous édifions notre propre politique et nos mesures économiques. Sous ce rapport, se pose la question de la possibilité d'une coopération pacifique non seulement entre certains Etats ayant différents systèmes sociaux, mais entre leurs groupements économiques » (1), et dans Rinascita : « Nous sommes partisans de la coopération avec les pays capitalistes dans le domaine de la production. A maintes reprises déjà, les pays socialistes ont proposé aux Etats européens occidentaux de coopérer dans le domaine des matières premières déficitaires, des réserves d'énergie, de l'exploitation en commun des voies maritimes, etc... » (2).

La conférence des économistes marxistes-léninistes, représentant vingt-trois pays et qui s'est réunie à Moscou du 27 août au 3 septembre 1962, a aussitôt repris les propres termes de M. Krouchtchev et déclaré dans son rapport final : « Pratiquant une politique d'extension des relations économiques, l'Union Soviétique et les autres pays socialistes préconisent la compétition économique pacifique des deux systèmes, ce qui est conforme aux intérêts vitaux des peuples de tous les pays » (3).

b) *La conception communiste des relations entre Etats.*

Les Etats de l'Europe de l'Est, et notamment l'Union Soviétique, ont en outre une conception des relations internationales radicalement opposée à celle qui est en honneur au sein de l'Europe communautaire.

« La coopération-coexistence » et non l'intégration, apparaît en effet aux Etats socialistes comme la forme juridique et politique naturelle des relations entre Etats. « Par coopération-coexistence, on peut entendre, écrit M. Cezary-Berezowski, une coopération qui n'exerce une influence décisive ni sur la structure intérieure des Etats coopérants, ni sur la nature de leurs relations réciproques. Une telle coopération se caractérise par le respect entier du principe de la souveraineté, ce qui implique le respect universel de l'indépendance des Etats coopérants. Autrement dit, la souveraineté caractérise la nature d'une telle coopération (4)... Par coopération-intégration on peut entendre une coopération qui exerce une influence essentielle sur la structure intérieure des Etats coopérants. A la différence de la coopération-coexistence, le trait caractéristique de la coopération-intégration est un amoindrissement du

(1) Cité par P. Drouin, *op. cit.*, pp. 332-333. Voir également : *Cahiers mensuels de documentation européenne*, octobre 1962, N° 10, p. 51.

(2) Rinascita, N° 18 du 8 septembre 1962 (Cf. *Cahiers mensuels de documentation européenne*, octobre 1962, N° 10, p. 49).

(3) *Cahiers mensuels de documentation européenne, Ibid.*, pp. 50-51.

(4) Cezary-Berezowski, « Coexistence et intégration, deux formes de la coopération internationale », *Annuaire Polonais des Affaires Internationales*, 1959-1960, p. 45.

rôle de la souveraineté qui peut aller jusqu'à la limitation, voire la violation de celle-ci » (1).

Les objectifs et le statut juridique du Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (C.A.E.M. plus connu sous le sigle C.O.M.E. C.O.N., le sigle russe est S.E.V.), illustrent à souhaits l'attachement des Etats socialistes à cette conception des relations internationales : la coopération entre Etats (2).

Dans le cadre du C.A.E.M., décisions et recommandations du Conseil, par exemple, ne sont adoptées qu'avec l'accord des Etats intéressés (article IV point 3). Il ne peut donc être question, en principe, de subordination de certains Etats à d'autres Etats. En outre, si l'un des Etats membres n'est pas intéressé par une question examinée par le Conseil, il le déclare ; le Conseil adopte alors des résolutions qui n'ont pas d'effet pour cet Etat. C'est donc le principe de l'unanimité qui régit l'adoption des décisions et la souveraineté des Etats est en tous points sauvegardée.

Il ne peut d'ailleurs en être autrement puisque, selon la doctrine soviétique (3), le concept de souveraineté est à un double titre le fondement du droit international. Non seulement il l'est comme le fondement philosophique, comme condition d'existence d'un ordre juridique international, mais il l'est encore comme l'idée maîtresse qui inspire les relations internationales de l'Union Sovié-

Tous les auteurs soviétiques se sont en effet préoccupés de définir le concept fondamental de la théorie soviétique du droit international. Leurs définitions concordent : « La souveraineté est l'indépendance d'un pouvoir étatique donné vis-à-vis de tout autre » (Kojevnikov) (4) ; « la souveraineté est un état de plein pouvoir de l'Etat sur son territoire et de son indépendance à l'égard des autres Etats » (Levine) (5) ; la définition donnée dans l'ouvrage « Droit international » de l'Académie des Sciences de l'U.R.S.S. est également en ce sens : « La souveraineté de l'Etat est l'état d'indépendance d'un pouvoir public déterminé par rapport à tout autre pouvoir tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de cet Etat » (6).

---

(1) *Ibid.*, p. 54.

(2) R. Pinto, *Les organisations européennes*, Paris, 1963, pp. 408 à 422.
H. Rozanski, « La Coopération économique des Etats Socialistes et le rôle du Conseil d'assistance économique mutuelle », *Annuaire Polonais des affaires internationales*, 1961, pp. 57 à 73.
H. de Fiumel, *Le Statut juridique du Conseil d'Assistance Economique Mutuelle*, *Ibid.*, pp. 74 à 86 (analyse très intéressante).
Voir également : *Le Monde*, 5 juin 1962 ; 10-11 juin 1962 ; 19 juin 1962.

(3) Stoyannovitch, « Le droit international public en U.R.S.S. », *Journal du droit international*, 1962, pp. 52 à 113.

(4) Kojevnikov, *L'Etat Soviétique et le droit international*, Moscou, 1948, p. 66, cité par Ivo Lapena, « Conceptions Soviétiques de droit international public », *Les systèmes de droit contemporain*, Institut de droit comparé de l'Université de Paris, Vol. IX, Paris, 1954, p. 227.

(5) Levine, *Souveraineté*, Moscou, 1948, p. 64.
Cité par Ivo Lapena, *op. cit.*, p. 227.

(6) *Droit international*, Moscou, 1951, pp. 158-159.
Cité par Ivo Lapena, *op. cit.*, p. 228.

Ces définitions reflètent le principe énoncé dans l'article 1 paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies, et surtout dans l'article 2 paragraphe 2 ainsi libellé : « L'Organisation est fondée sur le principe d'égalité souveraine de tous ses membres. »

Il y a deux camps en présence, comme l'a maintes fois remarqué Vychinski : « L'orientation de la politique étrangère des Etats du Camp Américain est caractérisée par la tendance des Etats puissants à dicter leur volonté aux autres Etats, sans tenir compte de leur indépendance et de leur souveraineté ». L'autre camp, sous la direction de l'Union Soviétique, agit au contraire « sur la base du respect de l'indépendance et de l'égalité souveraine des peuples, sur la base du respect mutuel des droits et des intérêts de tous ceux qui participent à cette collaboration... » (1).

L'Etat ne peut et ne doit donc être influencé par aucun autre Etat, ni dans l'ordre juridique interne, ni dans l'ordre juridique international. Toute limitation de son pouvoir ou de sa compétence ne peut émaner que de lui-même. Il n'y a en effet, en droit international, de pouvoir d'aucune sorte, soit exécutif, soit législatif, soit judiciaire qui soit supérieur au pouvoir de l'Etat. « Dans tout le domaine de sa compétence, constate J. Y. Calvez, l'Etat n'est régi que par l'autonomie de sa propre volonté : et ce domaine comprend à la fois l'ordre interne où sa souveraineté ne rencontre en face d'elle aucune autre volonté et l'ordre international, où, rencontrant un autre Etat, il fait fusionner sa volonté avec celle de l'autre Etat en une volonté contractuelle commune qui est encore la sienne » sans intervention d'une volonté autre qui lui serait supérieure. « En présence de l'existence de deux systèmes sociaux, le capitaliste et le socialiste, ainsi que le remarque l'auteur soviétique Polyanski (2), les travailleurs ont intérêt au maintien du concept de souveraineté en qualité de barrière idéologique dressée contre toutes les tentations faites par l'Etat capitaliste pour empêcher l'Etat des travailleurs de réaliser la construction socialiste ».

On pourrait donc penser que les Etats de l'Europe de l'Est n'imaginent pas un instant pouvoir se lier, de quelque façon que ce soit, à la Communauté Européenne !

Nous remarquerons néanmoins que dans cette phrase du Professeur Polyanski que nous venons de citer, il n'est pas question de contradiction dialectique entre les deux systèmes économiques, mais simplement de leur existence juxtaposée, prise comme un fait. Le Professeur Tunkin est même plus optimiste et prétend que les deux systèmes ne sont pas condamnés à demeurer juxtaposés. Il écrit en effet : « Economic systems of to day are not separated by insurmountable barriers ; they are conected with eachother by different

---

(1) Cité par J.-Y. Calvez, « Droit international et Souveraineté en U.R.S.S. », *Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, N° 48, p. 215.

(2) Polyanski, *Le principe de Souveraineté au Conseil de Sécurité*, 1946, cité par J.-Y. Calvez, *op. cit.*, p. 220.

economic ties » (1) ; la coexistence pacifique des groupements économiques est donc possible ! C'est ce que viennent de constater les Etats de l'Europe de l'Est, pour des motifs économiques qui rendent désormais probable un rapprochement de l'Europe communautaire te de l'Europe de l'Est.

2. *L'économie, facteur de rapprochement entre l'Europe communautaire et l'Europe de l'Est.*

Si une union intime, et notamment une association, est donc impossible entre les deux Europes, il apparaît cependant qu'un certain rapprochement entre celles-ci n'est pas exclu.

Comment est-on alors parvenu à imaginer une « coexistence pacifique » des deux systèmes économiques et surtout à souhaiter leur « coopération pacifique », ainsi que l'a proposé le président du Conseil de ministres de l'U.R.S.S. Quelles pourraient être enfin les grandes lignes de cette coopération pacifique ?

a) *Il existe plusieurs raisons du revirement de l'Europe de l'Est à l'égard de l'Europe Communautaire.*

La première a trait au succès de la Communauté que M. Krouchtchev considère désormais de manière réaliste, comme un phénomène « objectif ». Les Etats de l'Europe de l'Est ont dû reconnaître que, contrairement aux prédictions les plus conformes à la théorie marxiste-léniniste, le marché commun connaissait un succès aussi spectaculaire que rapide : « La réalisation du Traité de Rome, qui se déroule dans une situation d'exaspération de la concurrence sur le Marché Commun, constate le rapport final de la Conférence des économistes marxistes-léninistes réunis à Moscou au cours de l'été 1962 (2), a favorisé la croissance des investissements de capitaux, accéléré la modernisation des entreprises et provoqué certaines réformes de la structure économique et l'organisation des monopoles. La suppression des barrières douanières a favorisé le passage à la production de masse. Le Marché Commun ne représente pas seulement une somme arithmétique des marchés nationaux des pays qui appartienent à la Communauté Economique Européenne. Même sous ses formes capitalistes caricaturales, l'intégration économique peut amener une extension du volume de la production et du commerce. »

M. Sereni, économiste du parti communiste italien, a déclaré à cette même conférence qu'il s'était révélé injustifié de s'opposer au processus d'intégration européenne en arguant que ce processus provoquerait une forte baisse de la production en de nombreux secteurs économiques (3).

---

(2) Tunkin, « Co-existence and international law », *R.C.A.D.I.*, 1958, T. III, pp. 47-48.

(2) Rapport cité par P. Drouin, *op. cit.*, p. 334.

(3) *Cahiers mensuels de documentation européenne*, octobre 1962, N° 10, p. 51.

Ce qui ne pouvait absolument pas se produire s'est donc produit ; et cela, précisément, au moment où l'évolution économique des Etats de l'Europe de l'Est connaissait une crise, notamment dans le domaine de l'agriculture, et ô ironie, au moment où le C.O.M.E.C.O.N. connaissait une crise d'intégration !

« Paradoxalement, écrit P. Drouin, l'interpénétration des économies d'Europe Orientale est (en effet) restée très faible. Ces régimes... où l'orchestration avec les pays frères pourrait être la plus aisée n'ont réussi, paradoxalement, qu'à bâtir un organisme moins efficace que l'O.C.D.E. Le C.O.M.E.C.O.N. transmet en effet à ses membres des recommandations, non des ordres, mais aucune des monnaies en usage sur l'aire des huit démocraties populaires européennes n'est en fait convertible » (1).

La constatation de ce succès inattendu du Marché Commun a alors convaincu les Etats de l'Est qu'ils devaient chercher à tirer profit de l'existence de ce marché en expansion en multipliant leurs relations commerciales avec les Etats membres de celui-ci. Les relations commerciales entre les deux Europes sont d'ailleurs devenues une nécessité pour les Etats de l'Europe de l'Est.

« Au point de développement où elles sont arrivées, les économies de l'Est ne peuvent plus se passer en effet des échanges avec l'Ouest. Les planifications ont été conçues en tenant compte de ces possibilités d'approvisionnement extérieur, et des moyens de gagner des devises en exportant hors du bloc communiste » (2). Or, l'institution progressive d'un tarif douanier extérieur commun est apparue, du moins dans certains domaines, comme un obstacle aux échanges entre les deux Europes. La Pologne et la Tchécoslovaquie, notamment, qui entretiennent traditionnellement un commerce important avec les pays d'Europe occidentale ont considéré l'institution d'un marché commun comme de nature à tarir une source appréciable des devises.

Les Etats de l'Europe de l'Est entreprirent alors de conclure des accords bilatéraux avec les Etats membres de la Communauté, en invoquant la clause de la nation la plus favorisée. L'U.R.S.S. demanda notamment à la France, durant l'été 1962, d'étendre à son profit les avantages qu'elle avait concédés à ses partenaires de la Communauté.

Les Etats membres de la Communauté repoussèrent les demandes réitérées des pays de l'Est tendant à étendre à leur profit les concessions tarifaires intracommunautaires. « La décision communautaire en la matière, déclare la Commission dans son Sixième rapport général, se fonde sur la recommandation de la Communauté Economique des Nations Unies pour l'Europe, selon laquelle des consultations doivent être entamées selon des procédures convenant aux parties, lorsque apparaissent dans les échanges commerciaux, des difficultés imputables à l'existence de groupements

(1) P. Drouin, *op. cit.*, p. 336.
(2) P. Drouin, *op. cit.*, p. 333.

économiques sub-régionaux » (1). En ce qui concerne la Communauté, en application de la décision du 9 octobre 1961, les négociations commerciales entre les Etats membres et chaque pays de l'Est font l'objet de consultations préalables, organisées par la Commission, entre les Etats membres (2).

Cette impossibilité d'amener les Etats membres à conclure des accords bilatéraux en contradiction avec le Traité de Rome est certainement l'une des raisons fondamentales du revirement des pays de l'Est à l'égard de la Communauté. Faute d'avoir pu ébranler la position des Etats membres, ces pays savent désormais qu'ils doivent compter avec la Communauté en tant que telle.

b) *Comment alors pourrait prendre forme cette « coopération pacifique » que réclame M. Krouchtchev ?*

Les pays de l'Est se disent prêts à prendre des mesures susceptibles de favoriser le commerce international. La France propose à ses partenaires de la Communauté des mesures plus limitées au profit de l'U.R.S.S. Une autre solution parait devoir être proposée.

Prenant en considération les « tendances objectives à l'internationalisation de la production », les Etats de l'Europe de l'Est proposent tout naturellement une internationalisation du commerce et, pour ce faire, défendent l'idée de la convocation d'une Conférence mondiale sur le commerce. Cette Conférence, d'après une déclaration de M. Krouchtchev devant l'Assemblée Générale de l'O.N.U. en septembre 1962, devrait examiner les questions suivantes : « constitution d'une organisation internationale du commerce, suppression de la discrimination dans le domaine du commerce extérieur, prix équitables des matières premières et des produits manufacturés » (3).

L'O.N.U. a donné son acquiescement à ces propositions et arrêté le principe d'une telle conférence. Mais si la participation des Etats de l'Europe de l'Est à une politique de soutien des cours suffit à justifier l'idée d'une conférence mondiale sur le commerce, on peut penser que les problèmes en suspens entre la Communauté et les Etats de l'Europe de l'Est seront difficilement résolus à l'échelle mondiale.

C'est, au contraire, une solution limitée aux relations entre la Communauté et l'U.R.S.S. que propose la France à ses partenaires de la Communauté. La France a en effet avancé la solution suivante. Les Six proposeraient à l'U.R.S.S. une baisse des droits de douane sur les produits, dont les Russes sont les principaux fournisseurs de la C.E.E. : caviar, crabes, vodka, antimoine, fourrures, etc... En revanche, l'U.R.S.S. accorderait aux Six le bénéfice de son tarif le plus faible. L'un des avantages de cette solution, fait-on observer

(1) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 274.
(2) *Ibid.*
(3) Cité par P. Drouin, *op. cit.*, p. 337.

du côté français, serait d'amener l'U.R.S.S. à reconnaître indirectement le tarif extérieur de la Communauté, ce qui mettrait fin aux difficultés qui s'élèvent à ce propos à l'occasion de chaque négociation bilatérale (1).

Ce même avantage pourrait cependant tout aussi bien être obtenu à une échelle intermédiaire, c'est-à-dire dans le cadre d'un accord commercial entre la Communauté et le Comecon où sont réunis les Etats de l'Europe de l'Est. A l'heure du « dégel », après « l'accord nucléaire » de Moscou, il ne serait pas mauvais que, des deux côtés, on cherchât à mettre fin à une quasi ignorance mutuelle dont l'un des paradoxes les plus évidents est peut-être une Europe communautaire « engorgée de surplus agricoles, et une Europe communiste où l'on ne parvient pas à mettre sur pied un appareil de production agricole efficace. Un accord de coopération exclusivement commercial pourrait certainement être conclu entre les deux groupements économiques pour le plus grand profit de chacun. Cet accord constituerait cependant, dans les circonstances actuelles, le maximum de ce qui peut être fait, compte tenu du régime des Etats de l'Europe de l'Est.

B. — Les Etats de la péninsule Ibérique

En revanche, l'Espagne et le Portugal (2) ayant demandé leur association à la Communauté, posent le problème de manière plus concrète, et non plus dans un avenir plus ou moins hypothétique. Le Portugal posant un problème analogue à celui de l'Espagne, il

---

(1) *Le Monde*, 30 juillet 1963, p. 10 ; 1er août 1963, p. 12.

Le Conseil de ministres de la C.E.E., lors de sa réunion des 23 et 24 septembre 1963, a souscrit à cette proposition de la France (Voir *Le Monde*, 20-21 octobre 1963, p. 7) et a décidé de faire des propositions en ce sens à l'Union Soviétique.

(2) L'Espagne a demandé son association à la Communauté le 9 février 1960. Cf. *Le Monde*, 10 février 1962.

La documentation française, chroniques étrangères, 31 mars 1962, N° 241.

Cinquième rapport général sur l'activité de la Communauté, p. 236.

Bulletin de la C.E.E., mars 1962, N° 3, p. 39.

Le Portugal a fait une demande analogue le 18 mai 1962 : cf. *Bulletin de la C.E.E.*, juillet 1962, N° 7, p. 21.

Sixième rapport général, juin 1963, parag. 260.

Cependant, alors que le gouvernement espagnol a demandé l'ouverture de négociations en vue d'examiner la possiblité d'établir des liens entre l'Espagne et la C.E.E. sous la forme qui apparaîtrait comme la plus satisfaisante pour les intérêts réciproques des deux parties, le gouvernement portugais a demandé l'ouverture de négociations en vue de fixer les termes de la collaboration qu'il voudrait voir s'établir, dans un avenir prochain, entre le Portugal et la C.E.E. La seconde demande semble donc donner la préférence à une association de type très lâche, tandis que la première n'exclut au contraire aucune des formes possible d'association. Un accusé de réception fut envoyé au gouvernement portugais le 29 juin 1962. En outre, sur la base d'une décision prise le 5 décembre 1962, le Conseil a invité le gouvernement portugais à exposer ses désidérata au cours d'une audition de type analogue à celle qui avait eu lieu pour les pays neutres. Cette audition fixée au 11 février 1963 n'a cependant pas eu lieu (cf *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 260).

nous suffira d'examiner la situation politique espagnole pour exposer notre thèse.

L'Espagne vit dans un régime autoritaire (1). La Nation Espagnole n'est pas le titulaire originaire du pouvoir politique. Certes, le régime a emprunté à la démocratie directe la procudére du référendum, mais on ne peut pas soutenir que cette adoption lui ait conféré une nature démocratique. Le référendum de ratification a d'ailleurs toujours été utilisé par les dictatures où il s'analyse comme un plébiscite ou comme un blanc seing accordé au pouvoir, une aliénation de tout un peuple dans un homme qui sollicite son approbation. « Le suffrage périt par l'acclamation », disait Alain. Du reste, le pouvoir n'a-t-il pas recours au référendum quand il veut, pour ce qu'il veut, et comme il veut !

Il ne suffit pas non plus à Etat espagnol de se proclamer représentatif pour être démocratique (article 1 de la loi de Succession) (2). Dire que les Cortès sont l'organe supérieur de participation du peuple aux tâches de l'Etat (article 1 de la loi sur les Cortès (3), ne constitue en rien une affirmation de la souveraineté populaire. Les Cortès ne sont pas, dans l'ensemble, une assemblée élue. Les « Procuradores » aux Cortès se composent en effet de membres de droit et de membres élus. Parmi les premiers figurent les titulaires de certaines hautes fonctions (article 2 de la loi sur les Cortès) et « toutes les personnes qui, en raison de leur place dans la hiérarchie ecclésiastique, militaire, administrative, ou par leurs éminents services rendus à l'Espagne *sont désignés par le chef de l'Etat* en nombre supérieur à cinquante » (paragraphe i de l'article 2). En ce qui concerne les membres élus, on doit signaler que certains le sont au deuxième degré ; ils sont en effet membres des Cortès en raison d'une charge officielle à laquelle ils ont été préalablement élus, ainsi les représentants des Syndicats Nationaux (paragraphe d de l'article 2).

On voit rapidement à la lecture de l'article 2 que les Cortès ne constituent pas une représentation démocratique. Ce sont des catégories sociales et des intérêts professionnels qui sont ainsi représentés.

Enfin, le Chef de l'Etat, outre le fait qu'il est titulaire de toutes les fonctions importantes de l'Etat, détient le pouvoir sans limitation, et les statuts de la phalange déclarent qu'il appartient au seul Caudillo de désigner son successeur.

Le général Franco assure en effet la direction du pays en vertu d'une qualité qui lui est personnelle. La légitimité démocratique n'explique pas sa compétence. C'est d'ailleurs au général Franco qu'il appartient, au moment où il le jugera opportun, de proposer aux Cortès la personne digne de lui succéder à titre de Roi ou de

---

(1) P. Montagne de la Roque, « L'Espagne », *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1950, pp. 306 à 348.

(2) *Ibid., Documents annexes*, p. 339.

(3) *Ibid., Documents annexes*, p. 346.

Régent. Aucune limitation de durée n'est donc fixée à l'exercice du pouvoir par le général Franco.

Enfin, faut-il préciser que s'il existe un syndicalisme en Espagne, il s'agit d'un syndicalisme vertical placé sous la direction de l'Etat et sous la coupe de la phalange. Le syndicalisme est vertical, c'est-à-dire qu'il est fondé sur l'intégration en un organisme unique de tous les éléments qui, organisés hiérarchiquement sous la direction de l'Etat, consacrent leur activité au développement économique du pays dans une branche déterminée de la production. Le syndicat doit permettre à l'Etat de réaliser la politique qu'il a arrêtée. A cette fin, celui-ci est soumis aux normes imposées par l'Etat. En dernier ressort, c'est l'Etat qui prend les décisions sur les propositions qui lui sont soumises par les syndicats, lesquels sont obligés d'exécuter les normes et les directives dictées par l'Etat ordonnateur de l'économie. Le syndicalisme est enfin sous la coupe de la Phalange et cela signifie que l'organisation syndicale est hiérarchiquement subordonnée au parti unique pour son recrutement. Le délégué national qui assure la direction politique de l'organisation syndicale est, par exemple, nommé par le Chef de l'Etat, Caudillo du Parti. Or le délégué national choisit les autres dirigeants syndicaux !

On ne peut en conséquence penser un instant à une acceptation de la demande d'association de l'Espagne par la Communauté, sans que celle-ci ne soulève aussitôt les plus vives protestations de la part des syndicats libres des Etats membres de la Communauté.

Il ne faut pourtant pas s'attendre à un changement des structures du syndicalisme espagnol. Le Ministre du Commerce, dans un discours prononcé à Bilbao, le 3 mars 1962, l'a formellement indiqué en déclarant que « l'association éventuelle de l'Espagne à la Communauté Economique Européenne ne supposait aucunement un changement de la structure syndicale » (1).

Le fait que le Conseil des Ministres de la Communauté ait accepté d'étudier la demande espagnole a donc suffi pour provoquer les plus vives protestations, tant dans les rangs du Parlement Européen, que dans ceux de l'opposition espagnole au régime franquiste. Le groupe parlementaire socialiste s'est ainsi élevé de la manière la plus catégorique contre « la prise en considération d'une demande émanant d'un gouvernement dictatorial ». Il a déclaré dans un communiqué (2) qu' « *aucun* pays » européen dont le gouvernement ne présente *de légitimité démocratique* (3) ne peut devenir membre de la Communauté ou *s'y associer* (3) ». Il a souligné enfin que l'égalité en matière de concurrence « présuppose indiscutablement l'existence de syndicats libres et indépendants ». En conséquence,

(1) *La Documentation française,* « Chroniqeus Etrangères », article déjà cité, p. 3.

(2) Cf. *La Documentation française,* « Chroniques étrangères », 31-3-62, N° 241.

(3) C'est nous qui soulignons.

le communiqué socialiste demande au Conseil des Ministres de la C.E.E. de n'envisager en aucun cas l'ouverture de négociations en vue d'une association avec l'actuel gouvernement espagnol.

M. Birkelbach, Président du groupe socialiste du Parlement Européen, a lui-même défendu ce point de vue avec vigueur devant ses collègues du Parlement Européen, à la suite d'une question orale posée au Conseil de Ministres et à la Commission (1). Nous retiendrons notamment deux arguments de texte invoqués par celui-ci. Selon l'auteur du remarquable rapport sur « L'association à la Communauté », toute la politique communautaire en matière d'association doit s'inscrire dans le cadre des dispositions du Préambule où les Etats membres se déclarent « résolus à affermir... les sauvegardes de la paix et de la liberté » et appellent « les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal, à s'associer à leur effort ». Toutes les autres dispositions du Traité ne peuvent être interprétées que comme des mesures particulières fixant les modalités d'exécution de ce principe de base. M. Birkelbach ne conçoit donc pas que les dispositions de l'article 238 du Traité de Rome puissent servir de fondement à la conclusion d'un accord d'Association de l'Espagne à la C.E.E., alors que « le régime actuellement au pouvoir en Espagne ne proclame pas ce même noble but qui consiste à sauvegarder la liberté » (2).

Les règles du Traité de Rome organisent en outre une concurrence loyale qui ne souffre pas d'exception. Cela est clairement fixé à l'article 3 du Traité où l'on peut lire : « l'action de la Communauté comporte...

f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché Commun...

h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du Marché Commun. »

Or, « comment y aurait-il de mêmes chances de concurrence, remarque M. Birkelbach, quand il n'y a pas d'organisations libres et indépendantes de l'Etat et des grandes puissances économiques, pour la défense des intérêts du peuple travailleur » (3).

La délégation espagnole au quatrième congrès du Mouvement Européen (comprenant des représentants de l'opposition ainsi que des représentants de l'opposition en exil) a confirmé cette thèse avec éclat dans un projet de résolution adopté à l'unanimité le

---

(1) Voici la teneur de cette question :

« Le gouvernement espagnol a récemment demandé à ouvrir des négociations avec la Communauté Economique Européenne en vue de l'association et éventuellement, de l'adhésion de l'Espagne au Marché Commun.

Le Conseil des Ministres croit-il, la Commission croit-elle qu'il y a lieu de prendre en considération pareille demande émanant d'un régime dont la philosophie politique et les pratiques économiques sont en opposition complète avec les conceptions et les structures des Communautés Européennes ? » Cf. « Le Parlement Européen », *Débats*, Session 1962-63. Séances du 27 au 30 mars 1962, p. 81.

(2) *Débats*, p. 81.

(3) *Ibid.*, p. 82.

6 juin 1962. Ce projet de résolution que le Congrès a lui-même approuvé déclare :

« Le Congrès du Mouvement Européen réuni à Munich, le 7 et le 8 juin 1962, considère que l'intégration de tout pays à l'Europe, soit sous forme d'adhésion, soit sous forme d'association, exige de la part de ce pays des institutions démocratiques, ce qui, pour l'Espagne, exige en accord avec la Convention Européenne des droits de l'homme et la Charte Sociale Européenne :

1) l'établissement d'institutions authentiquement représentatives et démocratiques qui garantissent que le gouvernement soit fondé sur le consentement des citoyens ;

2) la garantie effective de tous les droits de la personne humaine, particulièrement ceux de la liberté individuelle ou d'opinion et la suppression de la censure gouvernementale ;

3) la reconnaissance de la personnalité des diverses communautés naturelles ;

4) l'exercice, sur des bases démocratiques, de la liberté syndicale et la défense, par les travailleurs, de leurs droits fondamentaux, notamment par la grève ;

5) la possibilité d'organiser des courants d'opinion et des partis politiques, ainsi que le respect du droit de l'opposition.

Le congrès exprime le profond espoir que l'évolution qui suivra l'application des points précédemment énoncés permettra l'incorporation de l'Espagne à l'Europe dont elle est un élément essentiel. Il prend acte de la ferme conviction exprimée par tous les délégués que l'immense majorité du peuple espagnol souhaite que cette évolution se fasse selon les règles de la prudence politique et aussi rapidement que les circonstances le permettront, dans la sincérité de tous, et avec leur engagement de renoncer à toute violence active ou passive avant, pendant ou après le processus d'évolution. » (1)

La sévérité avec laquelle les opposants espagnols ont été traités par le régime franquiste — ceux-ci ont dû choisir entre l'exil et l'assignation à résidence ! — a établi la preuve, s'il en était besoin que l'Espagne franquiste n'était pas en mesure d'être associée à la Communauté Economique Européenne (2).

Pour les raisons que nous avons nous-même exposées, nous ne pouvons que souscrire à ce point de vue, étant entendu que cette position est liée au maintien du régime actuel. Les dictateurs ne sont pas immortels, ni leurs régimes permanents ! c'est dans cet esprit que nous avons rejeté l'association immédiate de l'Espagne à la Communauté. Si l'on veut tenir compte des intérêts économiques propres à l'Espagne et au Portugal, ainsi que des intérêts de la Communauté en face de ces deux pays, la conclusion d'un accord de coopération exclusivement commercial, dans les circonstances actuelles, doit suffire. On ne doit de toute façon, en aucun cas, pouvoir assimiler ces deux pays à l'Europe Communautaire !

(1) Cf. *Le Monde*, 9 juin 1962, p. 9.
(2) Cf. *Le Monde*, 10-11 juin 1962.

II. — Le statut international de l'Etat candidat à l'association

Sur le plan international, la situation juridique de certains Etats candidats à l'association pose le problème de la réponse à apporter aux demandes d'association des trois Etats neutres européens (1), membres de l'Association Européenne de libre échange (A.E.L.E.) : la Suisse (2), l'Autriche et la Suède, voire même la Finlande (3) elle-même associée à l'A.E.L.E. (4). Le statut de ces Etats et la politique de neutralité menée par eux leur permettent-ils d'engager leur neutralité par des accords d'association avec la Communauté qui poursuit des objectifs politiques ?

La Communauté a devant elle trois Etats européens industrialisés qui remplissent donc les conditions géographiques et économiques de l'admission mais qui se refusent à une telle démarche pour

---

(1) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, janvier 1962, N° 1, p. 36.
Ibid., février 1962, N° 2, p. 39.
Cinquième rapport général sur l'activité de la Communauté 1962, p. 236.
Sixième rapport général, juin 1963, parag. 259.
Le gouvernement suisse (le 15 décembre 1961), le gouvernement autrichien (le 12 décembre 1961) et le gouvernemnt suédois (le 12 décembre 1961) ont demandé l'ouverture de négociations sur la base de l'article 238 du Traité de Rome.

(2) Outre sa neutralité, la Suisse chercherait à « sauvegarder » sa structure fédérale et son système de démocratie directe qui ne sont pas sans poser quelque problème dans le cadre d'une association de la Suisse à la C.E.E.
Voir à ce sujet, la déclaration du Conseiller fédéral M.E.T. Wahlen faite au nom de la Suisse au Conseil de la Communauté Economique Européenne le 24 septembre 1962 à Bruxelles.
Voir également : Olivier Reverdin, « La Suisse et l'intégration européenne », *Revue politique et parlementaire*, septembre 1962, p. 23 et sq. « Nous avons l'habitude de laisser le maximum d'autonomie et de responsabilité aux communautés les plus petites, puis de les fédérer. Nous construisons de bas en haut. Chaque fois que nous avons essayé de créer en partant du sommet nous avons échoué. Or, ce qu'on appelle l'esprit de Bruxelles nous a paru être de travailler de haut en bas ; nous avons discerné des idées autoritaires, centralisatrices, technocratiques. Nous en craignons l'effet (p. 25)... Notre volonté de maintenir les petites communautés est telle, que face aux inconnues de l'Europe, nous éprouvons des appréhensions que nous avons quelque peine à extérioriser mais que nous estimons fondées (p. 26). En résumé, notre pays se sait petit, fragile, et craint que l'intégration européenne ne prenne des formes qui rendraient difficile le maintien de personnalités. D'où sa préférence pour la zone de libre échange. D'où le prix qu'il attache au maintien de ses relations avec les pays du monde entier. D'où aussi une certaine forme de claustrophobie (p. 27)...

(3) Cf. *La Documentation Française* — Articles et documents — 10 février 1955. Deux formes de neutralité : « Suède et Finlande » et, « Le Conseil Nordique de la Coopération Scandinave ».
Ibid. 26 octobre 1961, *La neutralité Finlandaise*.
Cf. Reino Rossi, « Finland and the economic integration of Europe », *Annuaire Européen*, 1960, pp. 58 et sq.

(4) Sur l'accord d'association de la Finlande avec l'A.E.L.E., voir : *Deuxième rapport annuel de l'Association Européenne de Libre Echange*, Genève, juillet 1962, pp. 41 et 42.
Cet accord est entré en vigueur le 16 juin 1961.

des raisons d'ordre juridique et politique. En revanche, les trois Etats prétendent bénéficier d'une association à la Communauté.

Mais la Communauté peut-elle s'accommoder d'une association avec les Etats neutres ? Force est bien de reconnaître que ce n'est pas le rapprochement progressif vers la Communauté qui est au premier plan des préoccupations de ces Etats neutres ; ils voudraient bien, au contraire, garder certaines distances à son égard. « Les relations auxquelles ils aspirent, note M. Birkelbach (1), seraient donc statiques et non dynamiques, au sens d'un rapprochement toujours plus grand. »

M. Paul-Henri Spaak a dénoncé cette attitude dans un discours prononcé devant la Chambre de Commerce belge aux Etats-Unis. Il a notamment déclaré « avoir des doutes et une réaction défavorable au sujet de l'admission, en tant que membres associés, des pays neutres qui pourraient constituer une entrave au développement politique d'une Europe unie... Serait-il raisonnable, a-t-il conclu, d'accepter que d'imposants pays européens reçoivent tous les avantages économiques du Traité de Rome, tout en rejetant ce qu'on pourrait appeler les servitudes économiques et toutes les obligations politiques » (2).

M. Dehousse s'est fait également le défenseur de cette thèse devant le Parlement Européen : « C'est sur la base de critères politiques que nous avons à statuer, déclara l'orateur socialiste. Il s'agit de savoir si les candidats à l'association sont réellement disposés à contribuer à l'édification politique que nous recherchons et qui est le véritable but des Communautés Européennes... Il est clair qu'on ne peut demander à être associé aux Communautés Européennes uniquement pour en retirer des avantages commerciaux. Il est clair que l'on doit non pas d'une manière verbale, mais d'une façon profonde, adhérer à la philosophie politique qui est celle des Communautés Européennes. » (3)

Ces déclarations, aussi catégoriques qu'elles soient, nous semblent cependant pleinement justifiées ; il suffit, pour s'en convaincre, de lire le texte de certains discours prononcés par des hommes politiques des Etats neutres. M. Fritz Bock, ministre autrichien du Commerce, a pu en effet déclarer : « Si la Communauté Economique Européenne possède un programme politique en sus de ses buts économiques, il s'agit là d'un facteur qui ne nous concerne pas ! » (4)

---

(1) Cf. Rapport Birkelbach, déjà cité, p. 18.

(2) *Le Monde*, 27 janvier 1962.
M. Paul-Henri Spaak, a défendu le même point de vue, avec cependant un peu plus de nuances, devant l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe (Strasbourg, Séances du 15 au 18 mai 1962). Assemblée Consultative, *Compte rendu des débats*, T. I, séances 1 à 7, p. 34.

(3) Dehousse, « Parlement Européen », *Débats*, Session 1961-1962, Séances du 22 au 25 janvier 1962, pp. 72 et 73.
Le Monde, 8 février 1962.

(4) *Le Monde*, 5 septembre 1961.

Est-ce à dire alors, que l'association des Etats neutres à la Communauté est impossible ?

Nous pensons pouvoir répondre qu'elle ne peut effectivement être conçue comme une extension du Marché Commun au territoire des Etats neutres, sous la forme d'une zone de libre échange ou d'une union douanière. Pour le moment, nous nous contenterons de constater que l'échec des négociations pour la constitution d'une zone de libre échange semble devoir indiquer que l'association fondée sur une zone de libre échange n'est pas d'une utilisation aisée, et a une portée limitée. Quant à l'union douanière, dans la mesure où elle est réalisable, elle ne peut être mise sur pied, nous le verrons également plus loin, que dans l'optique d'une évolution de l'Etat associé vers son admission à la Communauté.

Faute de faire la preuve de la claire volonté d'accepter aussi les buts politiques de la C.E.E., les Etats neutres ne nous semblent pas en mesure de bénéficier d'une association étroite avec la Communauté.

Reste alors la solution d'une association souple, de type régional, avec la Communauté, c'est-à-dire l'établissement de simples accords de coopération avec la Communauté (1).

La Communauté accepterait-elle toute autre forme d'association avec les trois Etats neutres, que l'on devrait formuler les plus expresses réserves sur la compatibilité d'une telle association avec leur statut international.

Afin de procéder à l'examen de ce problème avec plus de rigueur, nous nous devons cependant de rappeler une distinction importante : celle du droit de la neutralité et de la politique de neutralité.

Tandis que le droit de neutralité fixe les obligations découlant pour l'Etat neutre du droit international général et du droit conventionnel, la politique de neutralité de l'Etat neutre concerne un domaine libre de toute réglementation juridique et où les relations de l'Etat neutre avec les autres Etats dépendent de sa libre appréciation. « La politique de neutralité, écrit le Professeur Guggenheim (2), sans qu'elle crée d'obligation relevant du droit des gens, est au service du statut de neutralité. Tandis qu'en temps de guerre, elle cherche à faciliter par des mesures autonomes et non prévues par le droit des gens... le maintien du statut de neutralité, elle doit, dans les autres époques, préparer les conditions favorables à la mise en œuvre du statut de neutralité si la guerre devait éclater. L'Etat qui désire conserver sa neutralité dans un conflit futur se gardera donc de prendre des engagements internationaux ou des mesures internes susceptibles d'entraver ou même d'exclure l'exécution des obligations juridiques découlant du droit de neutralité. »

Cette distinction très claire, entre le droit international de neu-

(1) Voir

(2) M. Paul Guggenheim, *Traité de Droit International Public*, Genève, 1954, T. II, p. 501.

tralité et la politique nationale de neutralité, a trouvé son expression dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919 concernant l'adhésion de la Suisse à la S.D.N. et aux termes duquel, « la neutralité est l'ensemble des droits et devoirs internationaux qui sont inhérents à l'état de neutralité. La politique de neutralité est l'attitude d'un Etat neutre dans les affaires qui ne sont pas réglementées par le droit de neutralité, mais sur lequel la neutralité exerce une influence indirecte » (1).

Ces quelques considérations permettent alors de rendre compte de la neutralité des trois Etats en question, de la manière suivante.

— La Suisse a ses obligations fixées par le droit conventionnel et le droit international général et se doit, en conséquence, de mener une politique de neutralité conforme à ce statut. La neutralité suisse, neutralité permanente, est donc une neutralité institutionnalisée impliquant des exigences strictes.

— La Suède, de sa propre initiative, se propose de mener une politique étrangère fondée sur une politique de neutralité ; en conséquence, elle s'impose, de façon unilatérale, de respecter les règles du droit international public général relatives à la neutralité. La neutralité suédoise, neutralité volontaire, est une neutralité libre de toute alliance et qui laisse l'Etat en mesure de se fixer ses propres obligations. La situation est donc très différente.

— La neutralité autrichienne est à mi-distance de ces deux précédentes. Elle est volontaire, comme la neutralité suédoise parce que, de sa propre initiative, et pour des raisons d'opportunité politique, l'Autriche a choisi cette manière d'être.

Cependant cette neutralité est liée aux événements qui ont favorisé sa naissance. Si l'Autriche a en effet opté pour la neutralité, c'est pour mieux recouvrer son indépendance. L'indépendance a donc été la raison d'être de la neutralité autrichienne.

En ce sens, on peut dire que l'engagement pris par l'Autriche à l'égard de l'Union Soviétique de proclamer sa neutralité, aussitôt son indépendance retrouvée, a fortement contribué à la détermination de l'attitude autrichienne.

La neutralité autrichienne ne peut donc s'analyser comme étant exclusivement volontaire ; elle se rapproche d'ailleurs également de la neutralité perpétuelle puisqu'elle n'est pas temporaire.

Dotée d'une neutralité mi-volontaire, mi-imposée par les événements, l'Autriche déterminera donc sa politique de neutralité en mettant l'accent sur l'une ou l'autre caractéristique de sa neutralité.

Il convient donc d'examiner, cas par cas, le contenu de la neutralité des trois Etats, de mesurer la portée de leur politique de neutralité, d'étudier enfin la compatibilité de leur association à la Communauté, tant avec leur situation juridique qu'avec la politique

---

(1) Alfred Verdross, « La neutralité dans le cadre de l'O.N.U., particulièrement celle de la République autrichienne », *R.G.D.I.P.*, 1957, p. 190.

Bernard Dutoit, *La neutralité Suisse à l'heure Européenne*, Paris, 1962, pp. 52 et 53.

qu'ils entendent mener. Nous envisagerons néanmoins, de manière distincte, le problème de la compatibilité d'une association de la Suisse et de l'Autriche à la C.E.E. avec leur neutralité, puis le problème de la compatibilité d'une association de la Suède à la C.E.E. avec la politique de neutralité. Dans la première hypothèse. nous nous référerons alors, d'une part, au droit international général ou au droit conventionnel applicables en matière de neutralité, d'autre part, à la politique de neutralité adoptée par les Etats dans le cadre de leur statut de neutralité, c'est-à-dire que nous nous placerons essentiellement, sinon exclusivement sur un plan juridique ; dans la deuxième hypothèse, nous nous placerons dans une optique purement politique, à l'exclusion de toute référence à des normes juridiques.

A. — Le problème de la compatibilité juridique d'une association de la Suisse et de l'Autriche avec le statut international de ces Etats (1).

1. *Le cas de la Suisse* (2).

C'est le seul cas de neutralité perpétuelle qui subsiste à l'heure actuelle. Les accords intervenus au Congrès de Vienne le 20 mars 1815 et à la Conférence de Paris le 20 novembre 1815 en constituent la base juridique.

La déclaration du 20 mars 1815 signée par les représentants des grandes puissances (Autriche, Espagne, France, Grande-Bretagne, Portugal, Prusse, Russie et Suède) contient les passages suivants :

« Les puissances appelées à intervenir dans l'arrangement des affaires de la Suisse... ayant reconnu que l'intérêt général réclame en faveur du corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle et voulant par des restitutions territoriales et cessions, lui fournir les moyens d'assurer son indépendance et maintenir sa neutralité... déclarant que, dès que la Diète Helvétique aura donné son accession en bonne et due forme aux stipulations renfermées dans la présente transaction, il sera fait un acte portant la reconnaissance et la garantie de la part de toutes les puissances de la neutralité perpétuelle, de la Suisse dans les nouvelles frontiè-

(1) Pour une opinion différente de la nôtre, voir notamment :
Maurice Mac Millan, *Rapport général sur la politique du Conseil de l'Europe*, 9 mai 1962, Doc. 1420.
M. Struye, *Memorandum sur les aspects juridiques de la neutralité, Ibid.*, Doc. 1420.
M. Struye, *Memorandum sur les aspects politiques de la neutralité*, 29 avril 1963, Doc. 1581.

(2) E. Bonjour, *Histoire de la neutralité suisse*, Neufchatel, 1949.
Denise Robert, *Etude sur la neutralité suisse*, Zurich, 1950.
Bernard Dutoit, *La neutralité suisse à l'heure Européenne*, bibliothèque de Droit International, T. XXIV, Paris, 1962.

res... » (1) La Diète Helvétique déclara y accéder le 27 mai 1815. Enfin, le 20 novembre, les puissances signèrent « l'acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire », elles reconnaissaient par cet acte du 20 novembre 1815 « que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière ... » (2).

La neutralité de fait était devenue une neutralité de droit ; on était passé de la politique de neutralité au statut de neutralité.

La neutralité suisse ainsi réglementée devait être confirmée par l'article 435 du Traité de Paix de Versailles et par les dispositions correspondantes des autres traités de paix de la même époque. Dans cet article du Traité, les Hautes Parties Contractantes reconnaissent « les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la Paix » (3). De cette manière, le nombre des Etats ayant reconnu la neutralité perpétuelle de la Suisse s'accroissait de façon notable : il comprenait désormais tous les Etats parties aux traités de paix ayant mis fin à la première guerre mondiale.

Il n'y a donc pas lieu de procéder à une large discussion sur le contenu même du concept de neutralité ; le statut de neutralité de la Suisse est en effet défini et qualifié par l'acte ou les actes constitutionnels et internationaux qui la fondent. En sorte qu'il suffit de se reporter à ces actes pour déterminer, au moins dans ses grandes lignes, le contenu de cette neutralité. Or, nous l'avons vu, ces actes existent, ils proclament « la neutralité perpétuelle de la Suisse..., l'inviolabilité de son territoire et son indépendance de toute influence étrangère ».

Ces normes juridiques sont-elles opposables à une association étroite de la Suisse à la Communauté ?

a) *L'indépendance est le corollaire de la neutralité suisse.*

Sans préjuger de la réponse à apporter à cette question, il convient certainement, à la lecture des déclarations de 1815, de mettre l'accent sur le fait que la neutralité perpétuelle de la Suisse ne se conçoit que dans la mesure où ce pays assure et maintient *son indépendance.*

La première caractéristique du statut de neutralité de la Suisse est en effet d'avoir l'indépendance de cet Etat pour corollaire (4)

---

(1) Le Fur et Chklaver, *Recueil de textes de Droit International Public,* 2e édition, Paris, 1934, pp. 116-117.

(2) De Martens, *Nouveau Recueil des Traités,* 1818, T. II, p. 715.

(3) Le Fur et Chklaver, *Recueil des textes de Droit International Public,* 2e édition, Paris, 1934, p. 515.

(4) Cette indépendance a d'ailleurs elle-même historiquement justifié la neutralité de la Suisse. L'indépendance de la Suisse à l'égard des puissances étrangères apparut en effet dès le xvie siècle comme une garantie de cohésion interne pour un pays placé au carrefour de trois civilisations, lié à quatre

« une indépendance de toute influence étrangère ». Tandis que, de droit commun, un Etat peut disposer de son indépendance, la Suisse ne peut compromettre son indépendance sans porter atteinte au droit conventionnel qui détermine sa neutralité. Or, qu'adviendrait-il de l'indépendance de la Suisse, si celle-ci s'associait à la Communauté de manière étroite, et notamment sur la base d'une union douanière ?

La disproportion des forces en présence au sein d'une union douanière pourrait avoir pour effet de placer la Suisse sous la dépendance des six autres pays de la Communauté, l'amenant ainsi peu à peu à abandonner sa liberté d'action. Tout au moins l'économie suisse se trouverait-elle liée dangereusement à celle de la Communauté. Bien sûr, la création d'une union douanière ne peut être considérée comme un acte d'aliénation de l'indépendance, mais, en raison de l'unité de la législation douanière et du territoire douanier, elle est de nature à compromettre directement cette indépendance. C'est d'ailleurs l'opinion officielle de la Suisse elle-même, puisque l'on trouve le passage suivant dans un avis du département politique fédéral en date du 26 novembre 1954 : « La neutralité économique n'existe que dans la mesure où l'Etat perpétuellement neutre ne peut conclure d'union douanière ou économique avec un autre Etat, car, ce faisant, il renoncerait ainsi plus ou moins à son indépendance politique. Encore faut-il que l'Etat neutre constitue la partie la plus faible et qu'il tombe ainsi sous la dépendance d'un partenaire plus puissant. En ce cas, la possibilité juridique de dénoncer l'union ou l'existence d'une clause spéciale pour le cas de guerre ne changeraient rien à la situation. Pour le reste il n'y a pas de neutralité économique. » (1)

---

domaines linguistiques et pratiquant deux confessions principales. C'est là un des aspects essentiels de la neutralité suisse que les représentants les plus officiels se plaisent à souligner. M. Walhen, Conseiller fédéral, déclara, par exemple le 27 septembre 1961, devant le Conseil National : « Le point de départ de tous les pourparlers futurs avec la C.E.E. doit être le maintien de la neutralité et la garantie de l'indépendance de la Suisse. Et il faudra tenir compte à ce propos qu'il existe entre les deux un lien indissoluble. D'une part, la neutralité représente un instrument juridique et politique permettant de maintenir l'indépendance et cela tant pour la Suisse que pour les puissances étrangères qui ont reconnu cette neutralité. Le sens de cette reconnaissance est d'ailleurs d'empêcher que la Suisse ne tombe sous l'influence ou la dépendance d'une autre puissance. D'autre part, la neutralité présuppose l'indépendance. »

Voir également la déclaration de M. Paul Chaudet, Président de la Confédération Helvétique, en date du 31 juillet 1962 et dans laquelle on peut lire : « Une nécessité intérieure nous imposa le principe de neutralité avant même que notre droit à une existence autonome fût confirmé par les traités de Westphalie. Le Congrès de Vienne ayant reconnu notre neutralité, nous en avons fait un moyen de préservation de notre indépendance que la création de l'Armée fédérale est venue consolider et assurer... La neutralité de la Suisse découle de la nécessité d'éviter l'éclatement de la Confédération. Aussi cette neutralité doit-elle être préservée. » (Neue Zurcher. Zeitung 3-8-1962).

(1) Voir texte in extenso en Allemand dans : *Annuaire Suisse de Droit International*, 1957, Vol. XIV, p. 195.

Traduction française dans : J.-Michel Grossen, « Regionalisme et neutra-

Si dans sa plaidoirie relative au régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche, devant la C.P.J.I., le Professeur Basdevant a fait remarquer que le Luxembourg a pu faire partie du Zollverein, c'est que le Traité de 1867 ne garantissait pas l'indépendance du Grand-Duché mais seulement sa neutralité : « Ce qui caractérise le statut international du Luxembourg, d'après le Traité de 1867, c'est qu'il ne contient aucune stipulation touchant son indépendance. » (1) Le statut du Luxembourg impliquait essentiellement une neutralité militaire et non pas l'indépendance, et, par conséquent, une union douanière pouvait parfaitement être maintenue. Or, ce n'est pas le cas, nous le savons, des déclarations de 1815 qui, elles, mettent l'accent sur l'indépendance de la Suisse.

En revanche, le précédent belge nous semble déterminant dans la solution du problème posé par l'association de la Suisse à la Communauté sur la base d'une union douanière. En effet, lorsqu'elle était neutre, la Belgique n'avait pas la libre disposition de son indépendance. Auissi la clause relative à l'indépendance de la Suisse s'apparente-t-elle à la clause du Traité de 1839 relative à la neutralité de la Belgique. L'article 7 du Traité du 19 avril 1839 concernant la Belgique disposait : « La Belgique, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4, formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre. »

Or, c'est un fait bien connu que les projets d'union douanière entre la Belgique et la France, au cours du XIX^e^ siècle, ont échoué, ayant été considérés comme incompatibles avec le statut international de la Belgique et sa neutralité. Ainsi, le projet envisagé par Guizot, en 1842, d'établir une union douanière entre la Belgique et la France se heurta-t-il à l'opposition de l'Angleterre, bientôt appuyée par les autres Grandes Puissances (2), qui, outre des motifs politiques évidents, invoqua les stipulations de 1839 relatives là l'indépendance et à la neutralité de la Belgique.

Si, pour le Luxembourg, il a donc été estimé que la neutralité ne suffisait pas à écarter l'union douanière, en revanche, pour la Belgique, on a écarté cette union parce qu'il existait dans le Traité fixant son statut, une stipulation relative à son indépendance. Or, pour la Suisse, il existe pareillement une stipulation relative à son indépendance : la Suisse doit être « indépendante », c'est-à-dire dégagée « de toute influence étrangère ». Toute union douanière entre la Communauté et la Suisse serait donc incompatible avec le statut de cette dernière.

La méthode suivie par la C.P.J.I. dans l'affaire du régime douanier austro-allemand permet une telle conclusion. La Cour raisonnait en effet ainsi dans cette affaire : « Si l'on considère les

---

lité », *Annuaire de l'A.A.A.*, 1960, Vol. 30, p. 100 ou dans Bernard DUTOIT, *op. cit.*, p. 52.

(1) Cour Permanente de Justice Internationale, Série C, N° 53. *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*, p. 419.

(2) SIBERT, *Traité de Droit International Public*, 1951, T. I, p. 394.

observations générales présentées au début du présent avis et concernant le statut actuel de l'Autriche, et quelles que soient les définitions données de l'indépendance des Etats, soit dans la doctrine, soit dans tels ou tels cas particuliers de la politique des Etats — *au sens du Traité* de Saint-Germain, article 88, l'indépendance de l'Autriche doit s'entendre du maintien de l'existence de l'Autriche dans ses frontières actuelles, comme Etat séparé restant seul maître de ses décisions aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine politique, financier ou autre — de telle sorte que cette indépendance se trouve atteinte si une atteinte lui est spécialement portée soit dans le domaine économique, soit dans le domaine politique, soit dans tout autre qui pratiquement sont solidaires. » (1)

L'on dira alors que si l'union douanière est de nature à compromettre l'indépendance de la Suisse, il convient de rendre possible la création d'une telle union en prévoyant sa dénonciation !

On invoquera l'exemple de la Principauté du Liechtenstein restée Etat souverain malgré la convention d'union douanière conclue avec la Suisse le 29 mars 1923 ; mais on notera immédiatement que cette convention instituant une union douanière est dénonçable par les parties contractantes, libres de reprendre *ipso facto* l'exercice de leurs droits. La Suisse, dira-t-on, pourrait agir ainsi ; elle pourrait mettre fin à l'union douanière dans la mesure où son indépendance se trouverait en péril (2) ! Mais ne serait-ce pas méconnaître le Traité de Rome conclu « pour une durée illimitée » (article 240 du Traité), ou du moins l'esprit de ce traité dont l'article 240 est caractéristique d'un pacte fédéral ? On imagine

---

(1) Publications de la *C.P.J.I.*, Série AB, N° 41, p 45.

(2) Une telle opinion a été soutenue à propos de l'Autriche par M. Gérald Stourzh dans : *Austrian Neutrality, its establishement and its significance ; overdruk* 1960, p. 27 : « Legally, the mortgage of Autria'S neutral obligations in respect to the Common Market might be based through a type of association which would have to include provisions for opting out in times of war... » M. Toncic, représentant à la Huitième Session jointe des membres de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et des Membres du Parlement Européen, a fait une proposition en ce sens à propos de l'Association des Etats neutres à la Communauté : « Un tel accord doit être révocable. » (*Débats*, p. 139). Enfin, le gouvernement suisse a lui-même fait sienne cette idée dans la récente déclaration faite par le Conseiller fédéral, M. Wahlen, devant le Conseil des Ministres de la C.E.E., le 24 septembre 1962, à Bruxelles ; celui-ci déclara : « Il se peut que des dispositions qui, en temps normal, seraient parfaitement compatibles avec la neutralité, doivent être modifiées ou suspendues dans certaines circonstances. En d'autres termes, la Suisse devrait disposer, dans son accord, d'une clause s'inspirant de celle de l'artcile 224 du Traité de Rome, qui reconnaît aux Etats membres une faculté de dérogation, notamment en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre. Des dispositions devraient naturellement être prévues afin d'éviter les perturbations qui pourraient en résulter pour la politique commune de la Communauté. Il n'est pas exclu, cependant, que dans une situation particulièrement tendue, cette faculté ne soit pas suffisante, de sorte que la Suisse, ultima ratio, devrait être en mesure de dénoncer l'accord. Une décision aussi radicale n'interviendrait cependant que dans des circonstances extrêmes et d'ailleurs imprévisibles. »

mal une association étroite, mais révocable, à une Communauté instituée sans limitation de durée ! Quand bien même cela d'ailleurs serait, on voit encore moins comment pourraient prendre fin, sur-le-champ, en cas de guerre par exemple (1), les échanges commerciaux ayant pour cadre une union douanière, voire même une zone de libre échange. Le Conseil fédéral a d'ailleurs lui-même évoqué une telle éventualité dans l'hypothèse d'une association de la Suisse à la C.E.E., sur la base d'une union douanière... pour en souligner l'impossibilité. Il le reconnaît en ces termes dans son message à l'Assemblée fédérale sur la participation de la Suisse à l'Association Européenne de libre échange : « Même si l'accord bilatéral avait été limité à l'institution d'une union douanière et si la portée des décisions majoritaires envisagées par les Etats membres de la Communauté dans divers secteurs économiques avait été réduite en ce qui concerne la Suisse, l'interdépendance avec la Communauté aurait atteint un degré tel que la Suisse n'aurait plus pu, en cas de guerre, rompre ces liens et retrouver son indépendance politique. » (2) Il apparaît donc que la Suisse ne peut être neutre en temps de guerre, que si, dès le temps de paix, elle est pleinement indépendante ! La Suisse doit poursuivre une politique commerciale qui ne la conduise pas à une intégration trop poussée avec un parti éventuel dans un conflit futur.

b) *Le Statut international de la Suisse est internationalement garanti.*

La deuxième caractéristique de ce statut de neutralité fondé sur l'indépendance est d'être internationalement consacré et garanti par un groupe d'Etats sans le consentement desquels il ne peut être modifié. Il ne dépend donc pas de la volonté de la Suisse de modifier un tel statut. Nous dirons même que les droits et obligations découlant de la neutralité ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'opinions unilatérales ou d'interprétations élastiques.

« Le statut de neutralité permanente, déclarait M. Toncic (3), est méticuleusement établi dans les instruments de droit interna-

(1) En ce sens : Paul Guggenheim, *Die Schweiz in der Völkergemein*, Schaft, Zurich, 1957, p. 50.

Mme Denise Robert, *op. cit.*, p. 91. Celle-ci écrit : « La réalisation d'une union douanière européenne risquerait de n'être pas moins fatale qu'une union politique à la neutralité de la Suisse. Elle aurait pour effet de si bien intégrer l'économie suisse à l'économie du reste de l'Europe, que la poursuite d'une politique économique indépendante, en temps de guerre, en serait absolument exclue. Tous les auteurs, ou à peu près, considèrent du reste la conclusion d'une Union douanière comme inconciliable avec la neutralité permanente. Il est possible que cette opinion soit trop absolue et que tout dépende du cas d'espèce ; mais celui qui nous occupe est un de ceux à présenter le plus de danger. »

(2) Message en date du 5 février 1960, p. 23.

(3) Cf. *Débats*, « Huitième réunion jointe des membres de l'A.P.E. et de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe », p. 137.

tional et il n'y a place dans ce cas pour une divergence d'opinion ou pour aucune diversité d'interprétation. »

La Suisse envisagerait-elle de s'associer à la Communauté, les Etats ayant reconnu la neutralité de la Suisse seraient logiquement en droit de s'y opposer, ou du moins pourraient-ils n'être plus tenus de garantir cette neutralité, puisque celle-ci est fondée sur l'indépendance de cet Etat.

Bon nombre d'Etats ayant reconnu la neutralité de la Suisse n'ont d'ailleurs aucun intérêt à toloérer que la moindre atteinte soit portée à ce statut. Bien au contraire ! la neutralité est en effet un élément, non seulement de la sécurité d'un Etat, mais encore d'une sécurité collective, de la sécurité d'un groupe d'Etats, de tous ceux qui participent au maintien du régime particulier de neutralité. Cette idée a été affirmée dès le début de la neutralité permanente de la Suisse.

On la trouve en effet exposée dans la réponse que la Diète Suisse remit le 12 mai 1815 aux Ministres des quatre Grandes Puissances (1) ainsi que dans l'Acte du 20 novembre 1815 par lequel la neutralité suisse a été définitivement reconnue par les Puissances Alliées (2). Enfin, la même idée a été exprimée par le Conseil de la S.D.N. le 13 février 1920 (3).

Le statut de neutralité de la Suisse a donc été établi sur la base de l'idée que le régime institué était une contribution au maintien de la paix régionale ou générale et était conforme aux intérêts de la communauté internationale. « Loin d'apparaître comme un procédé d'isolement égoïste exprimant l'indifférence devant les affaires internationales et devant l'injustice, la neutralité permanente, dans cette perspective, est une construction positive fondée sur l'énergie de l'Etat neutre et la solidarité des autres Etats. » (4) On comprend que ces derniers y soient eux-mêmes très attachés et soient soucieux de la voir maintenue.

---

(1) Selon celle-ci : « La part la plus efficace doit nécessairement consister dans la défense énergique de ses frontières. En restant sur cette ligne, elle ne se rend point étrangère à la cause des autres puissances, elle l'embrasse au contraire d'autant plus sincèrement et la sert d'autant plus davantage, que cette cause devient immédiatement la sienne. Considérée en elle-même, la défense d'une frontière de cinquante lieues d'étendue... est une coopération non seulement très réelle mais encore de la plus haute importance. » (DE MARTENS, *Nouveau Recueil de Traités*, 1818, T. II, p. 161.)

(2) Selon cet Acte, « La neutralité et l'inviolabilité de la Suisse ainsi que son indépendance de toute influence étrangère, *sont conformes aux véritables intérêts de la politique européenne.* » (DE MARTENS, *ibid.*, p. 715.)

(3) D'après cette déclaration : « La neutralité de la Suisse et la garantie de son territoire sont justifiées par les intérêts de la paix générale et en conséquence sont compatibles avec le Pacte. » (Paul GUGGENHEIM, *Traité de Droit International Public*, T. II, p. 558).

Sur la neutralité dans le cadre de la S.D.N., voir : John WHITTON, « *La* neutralité et la Société des Nations », *R.C.A.D.I.*, 1927, T. II, pp. 453 à 567, et Bernard DUTOIT, *op. cit.*, pp. 29 à 35.

(4) Ch. CHAUMONT, « Nations Unies et Neutralité », *R.C.A.D.I.*, 1956, T. I, p. 30.

c) *Le statut international de la Suisse implique une politique de neutralité de la part de cet Etat.*

Enfin, la Suisse ne doit-elle pas mener une « politique de neutralité » créant des conditions favorables à la mise en œuvre du statut de neutralité si la guerre devait éclater ? La Suisse se doit en effet d'éviter de prendre des engagements internationaux susceptibles d'entraver ou même d'exclure l'exécution des obligations juridiques découlant du droit de neutralité.

C'est dans cet esprit que le gouvernement helvétique répondit en 1930 au Mémorandum Briand proposant de créer une véritable organisation européenne : « qu'il ne saurait se lier par des engagements de nature à affecter son *régime* de neutralité, *base séculaire* du statut politique de la Confédération. » (1)

Il convient à ce propos, de rappeler que toute la politique suisse au sein de la S.D.N. avait tendu à renforcer le caractère universel de l'Organisation ; on comprend donc qu'une initiative régionaliste ne pouvait guère trouver l'approbation de la Suisse neutre (2).

Après la seconde guerre mondiale, la Suisse, restée à l'écart de l'O.N.U. (3), n'adhéra pas moins à la Convention génératrice de l'O.E.C.E., mais sous les réserves suivantes :

1. La Suisse ne prendra aucun engagement incompatible avec son statut traditionnel de neutralité.

2. Les résolutions de la Conférence qui affecteraient l'économie suisse ne pourront devenir obligatoire à l'égard de la Confédération qu'après entente avec elle.

3. La Suisse se réserve la liberté de maintenir les accords commerciaux qu'elle a conclus avec les Etats Européens qui ne participeront pas aux travaux de la Conférence et d'en conclure de nouveaux » (4).

L'article 14 de la Convention de Coopération Economique Européenne du 16 avril 1948 ne prévoit-il pas d'ailleurs expressément que les décisions sont prises par accord mutuel de tous les membres ! Un correctif est néanmoins apporté à ce droit de veto en ce sens que « dès qu'un membre déclare ne pas être intéressé à une question, son abstention ne fait pas obstacle aux décisions, qui sont obligatoires pour les autres membres » (5).

De même, si la Suisse adhéra à l'U.E.P. en 1950, M. Petitpierre estima nécessaire de souligner devant le Conseil National que cette

---

(1) Henri Strannen, *Neutralité suisse et solidarité européenne*, Edition Vie, Lausanne, 1959, p. 103.

(2) Voir à ce sujet : J. Vergotti, *La Neutralité de la Suisse*, Lausanne, 1954, pp. 97 à 100 (Le problème de l'Universalité).

(3) Sur la Suisse et l'Organisation des Nations Unies : cf. Bernard Dutoit, *op. cit.*, pp. 37 à 46. La Suisse a néanmoins adhéré aux Institutions spécialisées et est partie au Statut de la Cour Internationale de Justice.

(4) Voir *Annuaire Suisse*, 1948, Vol. V, pp. 172-173.

(5) Cette disposition est d'ailleurs connue sous le nom de Clause Suisse.

Organisation était suffisamment indépendante des Nations Unies pour que l'Union Soviétique ne puisse accuser la Suisse d'être politiquement solidaire des Etats-Unis et son statut suffisamment respectueux de la Souveraineté Nationale de chaque pays pour que l'on ne puisse parler de « diktat » d'organismes européens (1).

En revanche, la Suisse a toujours adopté une attitude négative à l'égard d'un éventuel raprochement O.E.C.E. - O.T.A.N. et même O.E.C.E. - Conseil de l'Europe ; le fait que le Conseil de l'Europe, contrairement à son statut initial, ait également discuté de problèmes militaires et pris ouvertement position dans le conflit Est-Ouest n'est d'ailleurs pas de nature à inciter la Suisse neutre à souhaiter ce rapprochement.

Il est inutile, dans ces conditions, de souligner que la Suisse ait tenu pendant longtemps, à garder ses distances vis-à-vis du Conseil de l'Europe. M. Petitpierre, Conseiller fédéral, s'en est expliqué dans la réponse qu'il apporta à une interpellation à ce sujet. Il fit valoir que la Suisse n'était qu'un petit pays et qu'elle ne pouvait espérer, en élevant la voix, influencer le cours des événements ni les décisions politiques majeures prises en fait par les grandes puissances. Envisagerait-on une participation suisse avec un statut spécial ? Les parlementaires suisses, présents à l'Assemblée Consultatrice du Conseil de l'Europe, seraient obligés de se taire à certains moments et leur silence pourrait être interprété de manière très diverse (2).

Cependant, la Suisse a tout récemment reconsidéré sa position, et, après avoir décidé, dans une première étape, d'envoyer à Strasbourg une délégation d'observateurs aux débats économique de l'Assemblée Consultative, elle est officiellement devenue membre du Conseil de l'Europe le 6 mai 1963 (3).

Avec la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, le rapprochement des nations européennes entrait dans une nouvelle voie. Il passait du stade de la collaboration à celui de l'intégration, de l'international au supranational. Le gouvernement suisse en déduisit tout naturellement que la participation de la Suisse impliquait une restriction de son indépendance, incompatible avec sa neutralité. Au surplus, la C.E.C.A. avouait une finalité d'ordre poli-

---

(1) Cf. Henri STRANNEN, *Neutralité suisse et solidarité européenne, op. cit.*, p. 115.

(2) Cf. Henri STRANNEN, *Neutralité suisse et solidarité européenne, op. cit.*, p. 131.

(3) Voir *Le Monde*, 6 avril 1963, 7 mai 1963.

Nouvelles du Conseil de l'Europe, juin 1963, N° 5. Y figurent : l'allocution de M. L. Benvenuti, secrétaire général du Conseil de l'Europe ; l'allocution de M. Walhen, chef du département politique de la Suisse ; enfin une allocution de M. Pflimlin, président de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Voir également : *Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe*. 15e Session ordinaire. Compte rendu officiel, 2e séance, mardi 7 mai 1963. A.S. (15), C.R. 2, pp. 111 et sq.

tique : « c'en était assez pour que la voie de l'intégration devienne suspecte, vue de Berne » (1).

Cependant, si la Suisse refusa de prendre officiellement position à l'égard de la C.E.C.A., elle n'en dut pas moins tenir compte de son existence qui lui posait désormais certains problèmes. Le gouvernement suisse entreprit donc des négociations qui se concrétisèrent par la conclusion d'un accord de consultation. Les deux partenaires se déclarent prêts à se consulter avant de prendre des décisions pouvant affecter les intérêts de l'une ou l'autre partie. Cet accord général est complété par un arrangement spécial relatif aux tarifs de chemins de fer suisses applicables aux produits de la C.E.C.A. en transit par la Suisse. M. de Soto remarque : « l'accord constitue un début d'institutionalisation des rapports entre la Suisse et la Communauté (2). Les événements devaient plutôt montrer que la Suisse n'entendait guère dépasser ce degré d'institutionnalisation. Fidèle en effet au concept de collaboration économique entre nations souveraines, la Suisse adhéra à l'A.E.L.E. (3), marquant ainsi qu'elle entendait demeurer dans la voie tracée par l'O.E.C.E. (4).

La Suisse croit donc aux vertus du libre échange comme elle croit à celles de la neutralité ; le libre échange est devenu pour elle une seconde nature. « Nous croyons, écrit M. Olivier Reverdin (5), que pour construire le Marché Commun on abat des murailles douanières intérieures, mais que l'on récupère les matériaux pour construire une muraille extérieure : nous avons peur d'être enfermés. Les régions limitrophes de la Suisse sont beaucoup moins développées qu'elle : c'est qu'elles appartenaient à des Etats protectionnistes. La Suisse est convaincue de devoir une grande partie de sa

---

(1) Jacques-Michel Grossen, *Régionalisme et Neutralité*, in *Annuaire de l'A.A.A.*, 1960, Volume 30, p. 101.

(2) de Soto, *Les Relations Internationales de la C.E.C.A., op. cit.*, p. 61.

(3) Ainsi que le prévoit l'article 2 du Traité, les objectifs de l'entreprise sont de quatre sortes :

« *a*) faciliter dans la zone et dans chaque Etat membre l'expansion soutenue de l'activité économique, le plein emploi, l'accroissement de la productivité, ainsi que l'exploitation rationnelle des ressources, la stabilité financière et l'amélioration continue du niveau de vie ;

b) assurer aux échanges entre Etats membres des conditions de concurrence équitable ;

c) éviter entre Etats membres des disparités sensibles des conditions d'approvisionnement en matières premières produites dans la zone ;

d) contribuer au développement harmonieux et à l'expansion du commerce mondial, ainsi qu'à l'élimination progressive des obstacles qui l'entravent. »

L'article 30, lui, consacre le triomphe de la Souveraineté étatique : les Etats membres « procèdent à des échanges de vue périodiques » et « le Conseil peut adresser aux Etats membres des recommandations sur des questions... dans la mesure nécessaire à la réalisation des objectifs et au fonctionnement de l'Assemblée ».

(4) Cf. Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la participation de la Suisse à l'Association Européenne de Libre-Echange du 5 février 1960, p. 24.

(5) Olivier Reverdin, *op. cit.*, p. 27.

prospérité au libre échange. Elle a besoin de continuer à respirer au rythme du monde et à envoyer dans les cinq continents les produits très spécialisés de ses vallées alpestres. »

On peut donc se demander si la Suisse ne romprait pas avec cette politique en s'associant à la Communauté, alors que celle-ci exclut en fait d'une façon temporaire ou permanente un groupe défini d'Etats. Ne pourrait-on pas lui reprocher de violer le principe d'impartialité qui caractérise toute politique de neutralité ? La participation même indirecte, sous forme d'association étroite à la Communauté, n'est guère concevable, en effet, dans le cadre de la politique de neutralité, si les relations avec la Communauté rendent difficiles ou impossibles des rapports du même genre avec les Etats ne faisant pas partie de la Communauté. La Suisse ne jouirait plus d'une liberté d'action suffisante pour pouvoir traiter en temps de guerre les différents belligérants sur un plan d'égalité. L'on rétorquera qu'il n'est pas question d'une adhésion comme dans le cas de l'O.E.C.E., mais la C.E.E. n'est pas l'O.E.C.E., et une association étroite avec la Communauté, ayant pour base une union douanière, est certainement plus contraignante qu'une adhésion à l'O.E.C.E., voire même, aussi contraignante qu'une adhésion à la C.E.E. (1). D'autre part, la C.E.E. porte en elle les germes d'une intégration politique, à laquelle il est difficile de rester étranger, même au sein d'un association lorsque celle-ci a pour base une union douanière ; « une union douanière, disait Paul Boncour devant la C.P.J.I. (2), c'est-à-dire un traité qui, dans l'ordre des traités et accords économiques, est de ceux qui créent entre deux Etats, le lien le plus étroit, la Communauté la plus évidente et au moins, du point de vue économique, une fusion que toute l'expérience de l'histoire démontre être, sinon la dernière, au moins l'avant-dernière étape qui précède la fusion politique ». Cette opinion a toujours cours. M. Bindschelder écrivait récemment : « L'histoire l'a démontré, toute union douanière contient en elle-même une force dynamique intérieure. Celle-ci consiste en une tendance à une plus grande intégration institutionnelle. Avec le temps, elle implique une fusion des politiques économique, monétaire, sociale, fiscale et des transports : par là, elle présente un aspect politique indéniable. L'interdépen-

(1) C'est du moins l'opinion du Conseil fédéral lui-même qui l'a reconnu en ces termes dans son message : *L'Assemblée sur la participation de la Suisse à l'Association Européenne de Libre-Echange* (5 février 1960, p. 23) : « En principe, les raisons qui empêchent une adhésion à la Communauté sont les mêmes que celles qui s'opposent à la création d'une union douanière. Il n'y a qu'une différence de degré. »

Le Gouvernement suisse semble d'ailleurs l'avoir bien compris lorsqu'il a souligné dans sa déclaration au Conseil des ministres de la C.E.E. la nécessité pour la Suisse « pour conduire sa politique de neutralité... de prendre elle-même les décisions déterminant sa politique commerciale vis-à-vis des pays tiers, en particulier de conserver le pouvoir de conclure des accords commerciaux et tarifaires » (p. 6).

(2) *C.P.J.I.* : Série C, N° 53. *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*, p. 326

dance économique peut (d'ailleurs) devenir si grande que la poursuite d'une politique étrangère distincte peut devenir problématique ; une défense nationale autonome, par les mesures économiques qu'elle implique, risque également d'être compromise. La politique de neutralité demande (donc) une certaine liberté d'action sur le plan économique, vis-à-vis de tous les pays étrangers (1). En se résignant à rejoindre une Europe communautaire au plan économique « la Suisse doit (donc) découvrir aussi l'impossibilité de vivre dans la contradiction qui consiste à s'incorporer autant que possible au mouvement économique qui emporte ses voisins — clients et fournisseurs — en résistant de toutes ses forces à l'orientation politique qui l'idéalise » (2).

2. *Le cas de l'Autriche.*

Comme les Puissances Alliées rencontraient les plus grandes difficultés pour se mettre d'accord entre elles sur les conditions d'évacuation du territoire autrichien, qu'elles occupaient depuis près de dix ans, le Gouvernement autrichien, de sa propre initiative, présenta à la Conférence de Berlin, en février 1954, une proposition tendant à faciliter un accord entre l'Union Soviétique et les Grandes Puissances Occidentales (3). Le gouvernement autrichien s'engageait à n'adhérer à aucune alliance, et à ne pas tolérer de bases militaires sur son territoire, si, sous ces conditions, un accord était possible entre les Puissances occupantes quant à la fin de l'occupation. Quatorze mois plus tard, l'Union Soviétique accueillait favorablement cette proposition et recevait à Moscou une délégation autrichienne. Un mémorandum en date du 15 avril 1955 était adopté à l'issue des entretiens austro-soviétiques (4). Ce mémorandum consacrait les principes du régime futur de neutralité. « On touche ici au nœud de la question autrichienne, écrit le Professeur Cavaré. Il est à penser, en effet, que la clef qui a ouvert la phase de la signature du Traité d'Etat est constituée par l'engagement pris par l'Autriche à l'égard de la Russie, en ce domaine (5). Le Professeur Chaumont partage cette opinion : « l'accord austro-soviétique est la cause directe de la précipitation des événements,

(1) Rz. Bindschelder, *La Suisse et l'intégration de l'Europe, Annuaire Européen,* Vol. IV, pp. 200-201.

(2) Jacques Nobecourt, « L'attraction de l'Europe des Six amène la Suisse à s'interroger sur sa vocation de neutralité », *Le Monde,* 8 février 1962.

(2) Sur la façon dont l'Autriche est parvenue à la neutralité, cf. William Lloyd Stearman, *The Soviet Union ant the Occupation of Austria* (an Analysis of oviet policy in Austria, 1945-1955). Editions Siegler and C° Bonn, Vienne, Zurich.

Cf. Alain Clément, « Comment l'Autriche est parvenue à la neutralité ? », *Le Monde diplomatique,* février 1962, p. 5.

(4) Voir le texte du memorandum : *American Journal of international Law,* 1955 (4), pp. 192 et sq.

(5) L. Cavare, *Le Droit International Public Positif,* 2e édition, tome I, 1961, p. 424.

en ce qui concerne la stabilisation de la situation autrichienne et l'adoption finale du Traité d'Etat autrichien » (1).

L'Autriche prenait les engagements suivants à l'égard de l'Union Soviétique : (2).

— l'engagement d'observer à perpétuité une neutralité analogue à celle de la Suisse, de ne pas participer à des alliances militaires et de refuser l'installation de bases militaires sur son territoire.

— l'engagement, après la ratification du Traité d'Etat, de soumettre une déclaration de neutralité au Parlement autrichien, afin qu'il vote une résolution en ce sens.

— l'engagement d'entreprendre toutes les démarches nécessaires pour que cette déclaration confirmée par le Parlement autrichien obtienne une reconnaissance internationale.

— l'engagement d'accepter une garantie de l'indépendance du territoire autrichien par les quatre grandes Puissances et d'obtenir de celles-ci une telle garantie.

Toutes les mesures consignées dans ce domaine avaient l'accord de l'Union Soviétique. Aucun obstacle ne s'opposait donc désormais à la signature du Traité d'Etat.

Celui-ci « portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique » fut signé le 15 mai 1955 à Vienne.

A vrai dire, seule la première caractéristique est susceptible de nous intéresser dans le cadre de notre étude ; nous nous efforcerons donc de l'expliciter.

Les quatre premiers articles du Traité y font expressément allusion en reprenant les termes des Traités de 1919, tels qu'ils ont été précisés dans le Protocole de 1922.

Cette indépendance s'impose d'abord aux alliés qui déclarent solennellement s'engager à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Autriche (article 2) ; ensuite à l'Allemagne (articles 3-4). Cette dernière obligation ne sera cependant applicable que lorsque la condition juridique de l'Allemagne aura définitivement été fixée par les Puissances Alliées dans un Traité de Paix avec ce pays. A cet effet, les Puissances Alliées s'engagent à insérer dans le Traité de Paix qui sera conclu avec l'Allemagne des dispositions contenant l'engagement par celle-ci de reconnaître la souveraineté et l'indépendance de l'Autriche, et renoncer à toute revendication territoriale ou politique à l'encontre de l'Autriche et du territoire autrichien (article 3). Sans attendre ce traité, le Ministre des Affaires étrangères d'Allemagne Fédérale, M. Von Brentano, a reconnu l'indépendance et l'autonomie de l'Autriche au cours d'une déclaration en date du 18 novembre 1955 (3).

---

(1) Ch. Chaumont, *La neutralité de l'Autriche et les Nations Unies*, *A.F.D.I.*, 1955, p. 151.

(2) Alfred Verdross, *La neutralité dans le cadre de l'O.N.U., particulièrement celle de la République d'Autriche*, *R.G.D.I.P.*, 1957, pp. 186-187.

(3) *La Documentation française*, Articles et Documents, 22 novembre 1955.

Le Traité précise dans l'article 4 cette notion d'indépendance autrichienne compte tenu de l'expérience postérieure à la première guerre mondiale. C'est ainsi que toute union politique ou économique entre l'Autriche et l'Allemagne est interdite. Mais mieux vaut citer in extenso cet article 4 tant est grande sa précision.

« Article 4. — 1) Les Puissances alliées et associées déclarent que toute union politique ou économique entre l'Autriche et l'Allemagne est interdite. L'Autriche reconnaît pleinement les responsabilités qui lui incombent à ce sujet et s'engage à ne participer à aucune union politique ou économique avec l'Allemagne sous quelque forme que ce soit.

« 2) Afin d'empêcher une union de cette nature l'Autriche s'engage à s'abstenir de tout accord avec l'Allemagne, ainsi que de tout acte ou de toute mesure de nature à favoriser directement ou indirectement, une union politique ou économique avec l'Allemagne ou à compromettre son intégrité territoriale et son indépendance politique ou économique. » (1)

En revanche, aucune disposition relative à la neutralité de l'Autriche ne figure dans le Traité, à côté de toutes celles concernant l'indépendance de ce pays. Il appartenait à l'Autriche d'adopter volontairement cette manière d'être. C'est qu'en imposant cette indépendance à l'Autriche, le Traité dictait à celle-ci, dans une large mesure, sa conduite internationale. « Il y a donc, ainsi que le reconnaît le Professeur Cavaré, un lien logique entre l'indépendance à laquelle est astreinte l'Autriche et la neutralité adoptée volontairement par elle » (2). Comme il existe d'ailleurs un lien direct entre la neutralité proclamée par l'Autriche et le mémorandum de Moscou où l'Autriche s'était engagée à une telle proclamation. C'est pourquoi nous avons pu écrire que la neutralité autrichienne se situait à mi-distance de la neutralité suisse imposée par un Traité, et de la neutralité suédoise, proclamée de façon unilatérale.

La neutralité autrichienne se rapproche de la neutralité suédoise parce que l'Autriche a librement formulé à l'Union Soviétique une proposition de neutralité (3); la neutralité autrichienne

---

(1) Cf. *Nations Unies, Recueil des Traités*, Vol. 217, p. 194, notamment p. 296. Cf. *La Documentation française, Notes et Etudes documentaires*, 25 juin 1955.

(2) L. Cavare, *Traité de Droit International Public*, 2e édition, 1961, p. 425.

(3) Bruno Kreisky, ministre des Affaires Etrangères d'Autriche, *Plaidoyer pour les neutres, Le Monde diplomatique*, juin 1962, pp. 1 et 22 *ter*. Celui-ci écrit : « Au cours des entretiens (de Moscou) il ne tarda pas à apparaître que l'on était prêt en U.R.S.S. à accepter notre neutralité comme gage d'avenir contre un nouveau rattachement à l'Allemagne. Aucune tentative n'a jamais été faite du côté soviétique pour nous imposer la neutralité ». Bien avant cette époque, les dirigeants autrichiens avaient d'ailleurs clairement fait savoir qu'ils étaient décidés à adopter, si leur pays recouvrait sa liberté, une politique de neutralité militaire absolue, inspirée de l'exemple helvétique. Dès le 19 janvier 1947, le Docteur Renner, alors Président fédéral, avait écrit dans la *Wiener Zeitung* : « Il a été maintes fois indiqué que la République autrichienne

se rapproche de la neutralité suisse parce qu'elle était impliquée par l'engagement consigné dans le memorandum de Moscou du 15 avril 1955, et par l'indépendance à laquelle les Grandes Puissances l'ont astreinte dans le Traité d'Etat du 15 mai 1955.

Il restait à l'Autriche à se conformer à ces engagements internationaux.

Une résolution du Conseil National de la République autrichienne, en date du 9 juin 1955, invita le Gouvernement fédéral à présenter un projet de loi constitutionnelle définissant la neutralité de l'Autriche et à porter cette loi en temps voulu à la « connaissance de tous les pays en leur demandant de reconnaître la neutralité de l'Autriche » (1).

Répondant au vœu formulé par le Conseil National de la République, le Parlement autrichien adopta le 26 octobre 1955 le projet de loi constitutionnel déposé par le Gouvernement fédéral (2) dont le texte est ainsi conçu :

« Article 1. — 1) L'Autriche, dans le but d'affirmer de façon permanente son indépendance à l'égard de l'étranger et l'inviolabilité de son territoire, proclame librement sa neutralité perpétuelle. Elle maintiendra et défendra cette neutralité par tous les moyens dont elle dispose.

« 2) Afin d'atteindre ce but, l'Autriche n'adhèrera dans l'avenir à aucune alliance militaire et n'admettra pas l'établissement de bases militaires sur son territoire. » (3)

Les obligations de l'Autriche se situent donc tant sur le plan international, que sur le plan interne; cependant il existe une corrélation si étroite entre ces deux sortes d'obligations, qu'une révision constitutionnelle serait *en fait* insuffisante pour mettre un terme à la neutralité autrichienne, et que l'Autriche ne saurait renoncer à sa neutralité sans obtenir l'accord, du moins tacite, de l'Union Soviétique. L'accent doit donc être mis sur les obligations internationales de l'Autriche. Or, comment peuvent-elles limiter l'action de cet Etat candidat à une association étroite avec la Communauté Economique Européenne ? Disons tout de suite que

---

recherchait pour l'avenir un rôle et une vocation comparables à ceux de la Confédération Suisse ». En 1951, son successeur, le Président Korner, avait déclaré, dans une interview au *Journal de Genève*, que la Suisse serait pour une Autriche libérée « un exemple de sagesse politique : avoir partout de bons amis, mais ne se lier dans aucune direction » (voir André Fontaine, « Liberté, Indépendance, Neutralité », *Le Monde*, 12 novembre 1963, p. 7).

(1) Chaumont, *Nations Unies et neutralité, R.C.A.D.I.*, 1956, Tome I, p. 27.

(2) *Ibid.*, p. 28, note 2. La loi fut adoptée à une forte majorité, composée des populistes, des socialistes et des communistes, seuls les dix-sept indépendants (néo-nazis pour la plupart) ayant voté contre. Ces derniers, tout en approuvant le principe de neutralité, refusaient d'admettre la formule déclarant que l'Autriche « proclame, librement, sa neutralité » alors que, d'après eux, cette neutralité aurait été imposée par le gouvernement soviétique comme condition de l'acceptation finale par lui du Traité d'Etat autrichien.

(3) Cf. Ch. Chaumont, *op. cit., R.C.A.D.I.*, 1956, Tome I, p. 28, note 1, ou cf. *A.F.D.I.*, 1955, p. 152 ; cf. Alfred Verdross, *op. cit., R.G.D.I.P.*, 1957, p. 188.

l'Autriche connaît des obligations analogues à celles de la Suisse, que d'autres en revanche lui sont propres.

a) *Obligations analogues à celles de la Suisse.*

Celles-ci découlent de deux documents cités, le Memorandum de Moscou du 15 avril 1955, et le Traité d'Etat du 15 mai 1955.

Le premier document fait expressément état de « l'engagement de l'Autriche d'observer à perpétuité une neutralité analogue à celle de la Suisse. C'est-à-dire qu'aux yeux de l'Union Soviétique, la neutralité autrichienne, comme la neutralité suisse, est fondée sur l'indépendance, « une indépendance de toute influence étrangère » (1). Or, qu'adviendrait-il de cette indépendance, si l'Autriche se trouvait étroitement associée à la C.E.E., par exemple, sur la base d'une union douanière ? Une réponse identique à celle que nous avons donnée pour l'association de la Suisse à la C.E.E. s'impose donc. Si la neutralité d'un Etat ne suffit pas à écarter une union douanière, toute stipulation relative à son indépendance est en revanche déterminante dans la réponse à apporter au problème, de son entrée dans une union douanière. Or, c'est à une telle stipulation que renvoie implicitement le Memorandum de Moscou lorsqu'il se réfère à la neutralité suisse.

Le second document, à l'inverse du premier, ne fait aucune référence à la neutralité, mais il consacre expressément l'indépendance de l'Autriche. Le Traité d'Etat porte d'ailleurs « rétablissement d'une Autriche indépendante... » et « les Puissances Alliées et Associées déclarent qu'elles respecteront *l'indépendance* et l'intégrité territoriale de l'Autriche... » (article 2). L'Autriche ne peut donc aliéner son indépendance et les Puissances Alliées et Associées sont tenues de le respecter.

Mais l'Autriche ne compromettrait-elle pas son indépendance en s'associant à la C.E.E. sur la base d'une union douanière ? Les Puissances Alliées, membres de la C.E.E., aujourd'hui la France, demain la Grande-Bretagne (?), respecteraient-elles cette indépendance de l'Autriche en acceptant son association à la C.E.E. ?

Le problème se trouve donc posé à l'égard des Puissances Alliées et notamment à l'égard de la France, comme il l'était à l'égard de l'Union Soviétique, puisqu'une fois de plus le Traité contient des dispositions relatives à « l'indépendance » de l'Etat autrichien. On doit cependant noter que le traité d'Etat reste muet sur la signification à donner au concept d'indépendance, alors qu'en renvoyant à la neutralité suisse, le Memorandum de Moscou laissait

---

(1) On comprend, dans ces conditions, l'habileté de M Bruno Kreisky, ministre des Affaires Etrangères d'Autriche, qui a su faire admettre à la Suisse et à la Suède le principe d'une demande commune d'ouverture de négociations avec la C.E.E. En menant ainsi une politique extérieure analogue à celle de la Suisse, l'Autriche entend éviter le reproche de ne pas honorer l'engagement auquel elle a souscrit dans le Memorandum de Moscou.

entendre qu'il concevait l'indépendance comme le fait d'un Etat « dégagé de toute influence étrangère ». Cette dernière stipulation laisse donc à l'Autriche une marge d'appréciation beaucoup moins grande sur les possibilités de son association à la C.E.E.

C'est qu'en réalité, l'indépendance de l'Autriche, précédant la proclamation unilatérale de sa neutralité, a été connue par les deux blocs militaires antagonistes, comme une forme de dégagement, comme un moyen de contribuer ainsi « à la restauration de la paix en Europe (Préambule du Traité d'Etat).

La comparaison s'impose avec les motifs qui inspirèrent la reconnaissance de la neutralité suisse, selon l'acte du 20 novembre 1815. Les Puissances Alliées y déclaraient : « La neutralité et l'inviolabilité de la Suisse ainsi que son indépendance de toute influence étrangère, sont conformes aux véritables intérêts de la politique Eropéenne. »

Si les Puissances Alliées ne proclament pas la neutralité autrichienne en 1955, elles s'engagent donc à respecter et faire respecter par l'Allemagne (1) l'indépendance et l'inviolabilité du territoire de l'Autriche... dans l'intérêt même de la paix en Europe. Une résolution du Conseil National de la République autrichienne, en date du 9 juin 1955, fait d'ailleurs écho à cette idée exprimée dans le Traité d'Etat par les Grandes Puissances, en justifiant la politique autrichienne par des motifs inspirés de ceux que l'on mit en avant en 1815, pour justifier la situation internationale de la Suisse. On y trouve en effet les considérants suivants : « L'Autriche est convaincue de pouvoir, en tant qu'Etat libre et indépendant, apporter sa contribution particulière au maintien de la paix mondiale et à la stabilité de l'Europe... La France, la Grande-Bretagne, l'U.R.S.S. et les Etats-Unis, ont en signant le traité d'Etat autrichien..., exprimé leur conviction que l'inviolabilité du territoire de l'Etat autrichien, est conforme à l'intérêt politique de l'Europe tout entière. »

Or, d'une part, la paix en Europe et par là même dans le monde, et, d'autre part, la politique européenne tout entière, ne se trouveraient-elles pas compromises par un rapprochement trop prononcé de l'Autriche avec le camp occidental dont fait partie la Communauté Economique Européenne ? Une association de l'Autriche à la Communauté Economique Européenne, fondée sur une union douanière, aurait en effet pour conséquence, dans un avenir plus ou moins proche, de faire passer l'Autriche dans l'orbite des Grandes Puissances occidentales. Lorsque nous aurons constaté comment l'union douanière a une tendance très prononcée à se transformer en union économique, nous serons encore plus con-

(1) Cf. article 3 du Traité d'Etat : « Reconnaissance par l'Allemagne de l'indépendance de l'Autriche » : « Les Puissances Alliées et Associées feront figurer dans le Traité de Paix allemand des dispositions assurant la reconnaissance par l'Allemagne de la souveraineté et de l'Indépendance de l'Autriche et la renonciation par l'Allemagne à toute revendication territoriale et politique à l'encontre de l'Autriche et du territoire autrichien. »

vaincus de l'éventualité d'une telle évolution ! Ne parle-t-on pas enfin, notamment depuis les conférences européennes « au Sommet », d'une Communauté politique Européenne englobant une défense commune des pays membres de la Communauté ? Comment alors, l'Autriche, associée à la C.E.E., résisterait-elle à l'attraction que ne manquerait pas d'exercer une telle Communauté si celle-ci venait à être mise sur pied (1) ? Est-il possible (en effet), même à un Etat associé à l'œuvre des Six d'opérer une séparation totale entre leurs effets économiques, qui seraient partagés et leurs aspirations politiques qui seraient récusées ? A une échéance qui risque de se révéler moins lointaine qu'il ne semble maintenant, pareil cloisonnement deviendra impraticable en raison de l'interpénétration des questions économiques et politiques. On ne peut monter dans la barque économique et refuser en même temps d'accepter la voile politique qui la pousse » (2).

b) *Obligations propres à l'Autriche.*

Ces obligations apparaîtraient-elles insuffisantes pour retenir l'Autriche sur la voie de l'Association, qu'elle devrait également tenir compte d'obligations spécialement édictées par le Traité d'Etat. Elles sont contenues dans le titre de l'article 4 du Traité d'Etat : Interdiction de l'Anchluss.

Le Traité précise dans cet article 4 la notion d'indépendance autrichienne en tenant compte de l'expérience des faits qui ont suivi la Première Guerre Mondiale. C'est ainsi que « *Toute* union politique ou économique entre l'Autriche et l'Allemagne est interdite... *sous quelque forme que ce soit* » ; mieux encore, « afin d'empêcher une union de cette nature, l'Autriche s'engage à s'abstenir de *tout* accord avec l'Allemagne, ainsi que *de tout acte ou toute mesure* de nature à favoriser *directement ou indirectement* une union politique ou économique avec l'Allemagne, ou à compromettre son intégrité territoriale ou son *indépendance politique ou économique...* » (3)

Il ne faut évidemment pas en conclure que la prohibition édictée à l'encontre de l'Autriche signifie qu'il est interdit à ce pays de participer à toute organisation dans laquelle se trouve aussi

---

(1) On comprend, dans ces conditions, que, comme la Suisse, l'Autriche ait elle-même suggéré qu'une telle association puisse être dénoncée. Mais, ainsi que nous l'avons dit en examinant le cas de la Suisse, on imagine mal une association étroite, mais révocable, avec une Communauté instituée sans limitation de durée. On ne voit pas plus comment une telle association pourrait prendre fin sur-le-champ. Cf. Déclaration de l'Autriche à la réunion du Conseil des Ministres de la C.E.E. le 28 juillet 1962 (*Revue du Marché Commun*, p. 417) : « Elle doit enfin avoir la possibilité de dénoncer l'accord si cette mesure paraît indispensable pour des raisons de neutralité. »

(2) B. Dutoit, *op. cit.*, p. 120.

Voir également Andrea Giardina, *La neutralizzazione dell'Austria e l'integrazione europea : Diretto internazionale*, 1962, p. 385.

(3) C'est nous qui soulignons.

l'Allemagne (1), mais la rédaction de l'article 4 du Traité est suffisamment précise pour que l'on puisse estimer que l'Autriche ne peut s'associer à la C.E.E. sur la base d'une union douanière. En effet, l'Allemagne étant membre de la C.E.E., l'Autriche, si elle s'associait à la C.E.E. sur la base d'une union douanière, unirait son économie à celle de l'Allemagne, à laquelle elle est déjà liée par une communauté de race, de langue et de culture, et son économie en serait naturellement très vite tributaire. Or, le Traité est formel, « toute union économique entre l'Autriche et l'Allemagne est interdite, sous quelque forme que ce soit ».

L'union douanière est donc juridiquement interdite, étant précisément une « forme d'union économique » (2). Ne le serait-elle d'ailleurs pas, qu'elle serait « de nature à favoriser » sinon « directement », du moins « indirectement... une union économique avec l'Allemagne » !

C'est ce que se sont empressés de faire remarquer les pays de l'Est dans les différentes mises en garde qu'ils ont adressées à l'Autriche. Ainsi, dans les deux aides-mémoires remis par l'Ambassadeur de l'U.R.S.S. à Vienne, M. Avilov, le 27 août 1961 et le 12 décembre 1961, l'Union Soviétique souligne en particulier le rôle important de la République Fédérale Allemande au sein du Marché Commun et affirme qu'une adhésion ou une association de l'Autriche à ce marché équivaut une sorte d' « Anschluss » à froid (3). Une note tchécoslovaque remise à l'Autriche le 8 mars 1962 insiste également (4) sur la « prépondérance allemande » au sein de la C.E.E., et, après avoir rappelé que l'Autriche s'est engagée à ne jamais conclure d'union économique avec l'Allemagne dans l'article 4 du Traité d'Etat, affirme qu'une association à cette Communauté serait contraire à cet engagement (5).

Ce n'est pas en effet le droit pour l'Autriche de contracter une union douanière qui est ici en cause, mais bien le droit de contracter tout accord avec l'Allemagne... de nature... à compromettre son indépendance... économique », c'est-à-dire, au sens qu'a donné la C.P.J.I. à cette expression, tout accord de nature « à mettre en péril » l'indépendance de l'Autriche « sur le plan économique » (6). Nous sommes donc en présence d'une norme juridique dont l'application dépend de considérations pour la plupart d'ordre politique

(1) Cf. Ch. Chaumont, *A.F.D.I.*, 1955, p. 155, déjà cité.

(2) L'union économique a pour base une union douanière caractérisée par la suppression des contingentements et des droits de douane intérieurs et l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun ; elle comporte en outre la mise en œuvre d'une politique commune. Ce qui suppose un minimum d'organisation juridique.

(3) Cf. *Le Monde*, 15 décembre 1961.

(4) Cf. *Le Monde*, 11-12 mars 1962.

(5) Il semble en revanche que les Pays de l'Est seraient prêts à accepter une association très large de l'Autriche à la C.E.E. fondée sur la conclusion d'accords commerciaux. Cf. *Cahiers mensuels de Documentation Européenne*, août-septembre 1962, N° 819, pp. 38 et 39.

(6) *Publication de la C.P.J.I.*, Série A/B, N° 41. « Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche », p. 46.

ou économique, d'un cas d'espèce qui tire toute son importance du fait qu'à travers l'association à la Communauté Economique Européenne, ce sont les rapports entre l'Autriche et l'Allemagne qui sont en jeu. Or, il résulterait d'une union douanière entre ces deux pays, comme le faisait déjà remarquer le Juge Anzilotti, en 1931 (1) : « une situation dangereuse pour l'indépendance de ce pays... vu d'un côté la position respective de l'Allemagne et de l'Autriche, vu de l'autre côté les conséquences que produirait l'union douanière sur la vie économique de l'Autriche ». Etant donné la grande disproportion des forces entre l'Allemagne et l'Autriche, sur le terrain économique, il y aurait lieu de considérer comme raisonnablement probable que l'économie autrichienne serait mise tôt ou tard dans un état de dépendance de l'économie allemande. »

Certes, on rétorquera que l'Autriche ne contracterait pas une telle union douanière avec la seule Allemagne, mais avec l'ensemble de la Communauté composée de cinq autres Etats dont deux de ceux-ci, la France et l'Italie, seraient à même de contrebalancer une influence allemande ! Mais une telle opinion ne ferait-elle pas fi de la communauté de race, de langue et de culture qui existe entre les deux Etats et qui les incite tout naturellement à entrer en relation beaucoup plus entre eux qu'avec la France ou l'Italie. Le précédent de l'Anschluss suffit à prouver qu'il ne s'agit pas là d'une vaine supposition ! (2)

Enfin, nous admettrons avec le Juge Anzilotti que si « l'unité politique n'est pas une conséquence nécessaire de l'union économique, celle-ci est pourtant de nature à la favoriser singulièrement » (3). Or le traité est aussi formel sur ce plan : l'Autriche doit s'abstenir de tout acte ou de toute mesure de nature à favoriser directement une union politique... ou compromettre son indépendance politique ».

c) *Le problème de la compatibilité d'une telle association avec la politique de neutralité de l'Autriche* (4),

Nous nous sommes contenté jusqu'ici de rechercher si l'association de l'Autriche était compatible avec l'ensemble des engagements pris par celle-ci et qui constituent en quelque sorte son statut international ; nous devons maintenant très rapidement, examiner comment une association intime avec la Communauté pourrait être compatible avec la politique de neutralité que l'Autriche doit mener.

---

(1) *Ibid.* « Opinion individuelle du Juge Anzilotti », pp. 65 et 66, parag. 9b et 68.

(2) Le Juge Anzilotti, dans son opinion individuelle, écrivait : « A mon point de vue, par exemple, le danger disparaîtrait ou serait grandement atténué le jour où il ne s'agirait plus d'une union entre l'Allemagne et l'Autriche seulement », *op. cit.*, p. 71. Mais c'était en 1931, donc avant l'Anschluss.

(3) *Ibid.*, p. 71.

(4) Adrian Rotter, « Comment l'Autriche conçoit sa neutralité », *Le Monde diplomatique*, juin 1960, p. 3.

Une politique de neutralité doit être conduite conformément au statut de neutralité qui lui sert de cadre ; mais, dans les limites de ce cadre, une grande marge d'appréciation est laissée à chaque Etat pour la conduite de cette politique.

Si donc, d'après le Mémorandum de Moscou, l'Autriche a l'obligation d' « observer une neutralité analogue à celle de la Suisse », son engagement se réfère uniquement aux obligations découlant du droit international concernant la neutralité suisse, c'est-à-dire au statut de neutralité ; il ne s'étend pas à la politique de neutralité. Pour ce qui est de celle-ci, l'Autriche reste entièrement libre, du moins autant qu'elle se conforme à ses propres engagements internationaux. L'Autriche est d'ailleurs d'autant plus libre qu'elle ne doit pas observer une neutralité identique à celle de la Suisse, mais seulement une neutralité « analogue ». On ne saurait donc imposer à l'Autriche de mener une politique de neutralité parallèle à celle de la Suisse.

Rien d'étonnant donc que l'Autriche ait adopté une attitude extrêmement souple en ce domaine, qui se rapproche de celle de certains Etats neutres d'aujourd'hui, en particulier de la Suède. C'est ainsi qu'elle a demandé et obtenu le 15 décembre 1955, son admission aux Nations Unies, et, le 21 février 1956, son admission au Conseil de l'Europe, qu'elle a enfin participé avec la Suisse et la Suède à la formation de l'Association Européenne de Libre Echange (A.E.L.E.). Mais les obligations imposées par ces organisations n'ont rien de comparable avec celles qui pourraient découler d'une union douanière entre l'Autriche et la C.E.E. Si un Etat garde en effet le droit de fixer librement ses tarifs douaniers vis-à-vis des Etats étrangers, dans le cadre d'une zone de libre échange, ce qui est le cas, par exemple, de l'Autriche au sein de l'A.E.L.E., il n'en est plus de même au sein d'une union douanière où le tarif douanier extérieur est commun aux partenaires de l'union et établi de façon rigoureusement égale pour tous les Etats membres de cette union.

Or, la politique de neutralité suppose que l'Etat neutre jouisse en temps de paix d'une liberté d'action suffisante pour pouvoir traiter en temps de guerre les différents belligérants sur une base paritaire. Il paraît difficile qu'il puisse en être ainsi dans l'hypothèse d'une union douanière entre l'Autriche et la Communauté Economique Européenne. « Le fait qu'en temps de paix l'Autriche ne participe pas aux systèmes d'alliance militaire paraît en tout état de cause insuffisant pour donner son sens à la neutralité autrichienne. » (1)

---

(1) Oscar Huemmer, « La neutralité autrichienne doit-elle être limitée au seul aspect militaire ? », *Revue de la politique internationale de Belgrade*, 20 avril 1962 (Revue bimensuelle éditée en français par l'union des journalistes de Yougoslavie).

Cf. *Ibid. La Documentation française*, Articles et Documents, 10 mai 1962, p. 6.

Que l'Autriche marque sa préférence idéologique en adhérant au Conseil de l'Europe, qu'Elle donne une orientation, de préférence à une autre, à ses échanges commerciaux en adhérant à l'A.E.L.E., les Etats tiers ne peuvent s'y opposer ; mais qu'elle dresse à l'encontre de ceux-ci des barrières douanières, établies de surcroît en commun avec d'autres Etats et qu'elle réduise son commerce avec les Etats extérieurs à l'Union, les Etats victimes d'une telle politique sont alors en droit de prétendre que la politique de neutralité menée par l'Autriche n'est plus conforme à son statut puisqu'ils se trouvent défavorisés par rapport à certains autres Etats.

C'est pourquoi l'Union Soviétique n'a pas manqué de mettre l'accent sur l'aspect économique d'une association intime de l'Autriche avec la C.E.E., indiquant que le commerce de l'Autriche avec l'Est serait nécessairement réduit au cas d'une telle association avec la C.E.E. (1). Ce commerce atteint en effet actuellement douze pour cent du total des échanges extérieurs de l'Autriche pour les importations et dix-huit pour cent pour les exportations, soit à peu près autant que le commerce de l'Autriche avec les pays de l'A.E.L.E. On comprend que les pays de l'Est ne soient pas prêts à abandonner ces échanges au profit des pays de la C.E.E. (2), et on saisit alors également dans quel sens doit s'orienter la politique de neutralité de l'Autriche. Quelques lignes du Ministre des Affaires Etrangères de la République d'Autriche, M. Bruno Kreisky (3), pourront peut-être nous en donner une idée : « Aussi intangibles que soient, en droit international les principes de la politique de neutralité, surtout dans leur aspect militaire, et aussi constante que doive être la préoccupation des Neutres de se tenir à l'écart des conflits des Grandes Puissances, même en temps de paix, il est clair qu'aux époques où de telles tensions n'existent pas, cet Etat jouit d'une plus grande liberté de manœuvre. Je me suis un jour permis de formuler ainsi la devise de notre politique étrangère : l'Autriche doit s'efforcer de gagner le plus possible la confiance de ses amis, et de susciter chez les autres — car un Etat neutre n'a pas de véritables ennemis — un minimum de défiance. Appliqué à la politique d'intégration européenne, cela revient à dire qu'à une époque de tension internationale, il faut agir avec une grande prudence et sans perdre de vue les impératifs de notre politique de neutralité, tandis qu'à une époque de détente — qui je l'espère ne manquera pas de venir — une politique plus ambitieuse et plus audacieuse a de réelles chances de succès. »

---

(1) Cf. *Le Monde*, 15 décembre 1961.

(2) Sauf dans le cas peut-être d'une association non préférentielle des Neutres à la C.E.E., dont les pays de l'Est pourraient ainsi attendre une libération du commerce extérieur de la C.E.E. L'espoir des pays de l'Est de voir se réaliser une telle situation justifie sans aucun doute leur récente bienveillance à l'égard d'une association non préférentielle et purement économique de l'Autriche à la C.E.E.

(3) *La Documentation française*, Articles et Documents : « Les Neutres et l'Economie Européenne », p. 6. — *Ibid.*, *Forum* (revue mensuelle de Vienne) : « Les Neutres et l'Europe — Qu'est-ce que la neutralité » ?

B. — Le problème de la compatibilité politique d'une association de la Suède a la C.E.E., avec la politique extérieure de cet Etat (1).

Tandis que l'Etat perpétuellement neutre satisfait à des obligations juridiques en suivant une politique de neutralité, l'Etat occasionnellement neutre qui tient à le rester, décide librement de poursuivre une politique de neutralité.

Dans la première hypothèse, la politique de neutralité s'inscrit donc dans le cadre d'un statut de neutralité auquel elle doit se conformer ; dans la seconde hypothèse, il y a identité entre la neutralité et la politique de neutralité ; la neutralité est volontaire et s'analyse purement et simplement en une politique de neutralité, « c'est-à-dire que la neutralité est tout d'abord un acte de libre décision, un acte de gouvernement » (2) ; la neutralité suédoise est précisément à classer dans cette seconde catégorie.

La neutralité suédoise ne représente en effet qu'une pure maxime d'ordre politique, dictée par l'intérêt même de la Suède. Elle peut être définie « comme une politique libre d'alliance en temps de paix, qui vise à la neutralité en temps de guerre » (3).

Cette indépendance à l'égard de toute alliance signifie simplement que la Suède n'adhère à aucun des blocs de grandes puissances, aussi bien politiquement que militairement. Autrement dit, la politique suédoise de neutralité vise au maintien de la sécurité du pays en le tenant à l'écart des conflits d'intérêts opposant les grandes puissances, au lieu de lui faire adopter la position d'une grande puissance ou d'un groupe de puissances contre un autre (4).

Cette politique de neutralité n'est pas le fruit d'une pensée abstraite, ni un « article d'importation » : elle est justifiée par la situation géographique de la Suède, par ses traditions et le profit qu'elle a tiré depuis cent cinquante ans d'une politique étrangère fondée sur l'idée de neutralité. C'est pourquoi d'ailleurs l'opinion publique y est très attachée ; ainsi tous les partis suédois sont-ils

---

(1) Cf. *La Documentation française*, Articles et Documents : 10 février 1955, « Deux formes de neutralité, Suède et Finlande » ; 20 juin 1961, « La Suède sort de son isolement » ; 5 mai 1962, « La Suède et le Marché Européen ».

Cf. Ragnar Kumlin, « La politique de non alliance, fondement de la diplomatie suédoise », *Le Monde diplomatique*, mars 1961.

(2) Paul de la Pradelle, « L'évolution de la neutralité », *Revue de Droit International*, 1934, p. 199.

(3) Stig Unger, ambassadeur de Suède en Belgique, *La Documentation française*, Articles et Documents ; 5 mai 1962, *op. cit.* Voir en ce sens Ingemar Hagglof, Suède : Concilier le refus des alliances et la politique d'intégration des Six ; in *Le Monde diplomatique*, août 1962, p. 8.

(4) Voir en ce sens Heckscher : Déclaration faite lors de la huitième réunion jointe des membres de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et des membres de l'A.P.E. ; *Débats*, p. 108.

d'accord pour que la Suède ne prenne aucun engagement impliquant l'abandon de sa politique actuelle (1).

On pourrait dire que la politique de non alliance de la Suède est jutifiée par des considérations relevant de l'instinct de conservation (2). Si des Pays Nordiques, comme la Norvège et le Danemark, ont estimé que, pour leur sauvegarde, ils avaient avantage à chercher refuge dans le Pacte Atlantique, la Suède, elle, comme d'ailleurs la Finlande, a pensé servir au mieux ses intérêts en restant en dehors. « La décision de neutralité est (donc) un problème politique d'intérêt et n'est que cela. » (3)

Cette remarque n'implique pas pour autant que d'autres puissances ne trouvent pas leur intérêt dans cette politique de neutralité ; bien au contraire ! On l'a d'ailleurs justement fait remarquer et de nombreux Etats sont fermement attachés au maintien de cette politique de neutralité.

« On entend souvent dire que la Suède est neutre parce que cette position sert ses intérêts politiques égoïstes. Le problème n'est pas tout à fait aussi simple. »

M. Gustafon nous dit pourquoi (4).

« Je me bornerai à évoquer la question du destin de la Finlande comme un des facteurs dont il y a lieu de tenir compte. Ce pays faisait partie de la Suède depuis plus de six cents ans lorsqu'en 1810 il en fut séparé par l'agression russe. Cette très longue période de communauté complète entre la Suède et la Finlande a créé entre les deux pays un grand nombre de liens qui sont encore une réalité. Nous sommes certains, que si pour une raison ou une autre, la Suède abandonnait sa règle de non alliance, la position déjà délicate de la Finlande s'en trouverait aggravée, et cela il faut l'éviter. La Finlande doit avoir sa place dans la famille Européenne. »

M. Stig Unger met également l'accent sur l'intérêt pour la Finlande de voir la Suède persévérer dans sa politique de neutralité: « L'un des mobiles et non des moindres — de l'attitude suédoise, est que le peuple suédois est pleinement conscient du fait que l'attitude de la Suède en politique extérieure et en matière de défense nationale a une incidence importante sur la position délicate de la Finlande » (5).

La situation de la Finlande n'est pas le seul fait qui justifie la

---

(1) Cf. Gustafon (Suède), Déclaration faite lors de la huitième réunion jointe, *Débats*, p. 95.

(2) N'est-ce pas pour satisfaire cet instinct de conservation que la Suisse a évolué la première vers la neutralité ? M. Lalive, par exemple, le souligne très judicieusement : « Suiss neutrality has never been synonymous with lack of international solidarity of with selfishness and indifference. That country has traditionally considered neutrality as necessary for its very existence as a composit community of several races, where four different langages are spoken and different faiths professed ». (Cf. Lalive, *International — Organization and neutrality. British yearbook*, 1947, p. 88).

(3) Paul de la Pradelle, *op. cit.*, p. 199.

(4) Gustafon, *Débats*, p. 96, déjà cité.

(5) Stig Unger, *La Documentation française*, déjà cité.

position suédoise ; M. Stig Unger insiste également sur le fait que « dans la situation mondiale actuelle, la Suède joue un rôle de stabilisateur dans le nord de l'Europe. Un simple coup d'œil sur la carte nous renseigne à cet égard. Nous voyons que presque la moitié de la frontière qui sépare l'ouest de l'est est couverte par les pays du Nord. Entre la zone solidaire de l'O.T.A.N. que forme la Norvège et le Danemark, d'une part, et, d'autre part, l'Union Soviétique, s'étend un pays libre d'alliances et doté d'une défense nationale efficace (1), la Suède, et un pays neutre, la Finlande. Au cours de l'après-guerre, une politique d'équilibre et de calme a règné dans cette partie de l'Europe, ce qui est fort loin d'être le cas dans bien d'autres régions frontalières de l'Europe. Le contraste est frappant et il n'est guère douteux que la neutralité de ces deux pays du Nord ait contribué à créer la situation qu'on y trouve. »

Une opinion semblable a été émise par M. Heckscher (Suède) devant les membres de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée Parlementaire Européenne, en réunion jointe (2).

« En fait, des pays comme la Suisse et la Suède, sont sans doute plus utiles actuellement à la cause de la paix et à l'Occident qu'ils ne le seraient si, leur situation ayant été modifiée, ils se retrouvaient membres minuscules d'un grand bloc militaire... Ils neutralisent certaines parties d'une frontière déjà extrêmement longue... La frontière orientale de la Suède a (en effet), presque exactement la même longueur que l'ensemble de la frontière de l'O.T.A.N. en Europe. Je doute qu'il puisse être profitable à quiconque que des pays comme la Suède et la Suisse modifient leur statut actuel... »

En conclusion, on peut alors prétendre que tant qu'une détente véritable ne sera pas intervenue dans la lutte entre les deux blocs de Grandes Puissances, la Suède devra se montrer circonspecte dans la conduite de ses relations internationales et s'abstenir d'initiatives audacieuses. C'est l'intérêt de la Suède, c'est aussi celui de la paix en Europe et dans le monde. L'allègement de la tension internationale est donc d'une importance vitale pour la Suède neutre.

Autant cette tension internationale persistera, autant la Suède devra interpréter strictement sa politique de neutralité.

On comprend alors que le problème d'une association étroite de la Suède à la Communauté soit essentiellement liée à la conjoncture internationale. Ce n'est plus de la compatibilité d'une telle association qu'il faut maintenant parler, mais de son opportunité. Alors que le statut de la neutralité suisse, par exemple, limitait les hypothèses de compatibilité d'un accord avec la C.E.E., la politique de neutralité ne pose pas d'exclusive précise ; tout est question de climat, tout dépend de la situation internationale. La tension serait-elle grande à travers le monde, et l'équilibre international serait-il

(1) La Suède dépense 20 % de son budget pour sa défense.
(2) Heckscher, déjà cité, *Débats*, p. 108.

rompu dangereusement par un engagement trop poussé de la Suède, alors celle-ci devrait s'abstenir d'un tel geste ; la tension, au contraire, est-elle inexistante, et l'équilibre des forces antagonistes en Europe n'est-il pas susceptible de se trouver compromis par un engagement de la Suède, alors celle-ci peut participer à un effort d'organisation internationale ou européenne ?

C'est ainsi que la participation de la Suède à l'A.E.L.E. a été d'autant plus aisée que celle-ci ne comportait pas d'ambitieux projets pour former une grande fédération politique ou créer une troisième force militaire entre l'Est et l'Ouest. D'autre part, seule des grandes puissances européennes, la Grande-Bretagne figurait parmi les membres de cette organisation. La politique de neutralité de la Suède était donc difficilement critiquable.

Une association de la Suède à la C.E.E. soulèverait en revanche de nombreuses difficultés et ne manquerait pas de provoquer une vive hostilité de la part des pays de l'Est.

Certes, les obligations découlant de l'A.E.L.E. ne constituent pas le maximum de ce qui peut être considéré comme compatible avec les impératifs de la neutralité et la Suède pourrait aller au-delà de ces obligations. N'est-ce pas d'ailleurs ce qui a été fait en certains domaines, dans le cadre de la coopération scandinave ? Il existe en effet une Union Scandinave des Passeports : à l'intérieur des frontières de l'Union, les ressortissants des Etats scandinaves peuvent voyager librement et le contrôle des passeports n'est effectué qu'aux frontières de l'Union pour les personnes étrangères à cette zone. Autre exemple : le Marché Commun du travail qui fonctionne depuis 1954. Aucune restriction n'entrave la libre circulation de la main-d'œuvre entre les différents Etats scandinaves. Bien plus, les avantages et les droits sociaux ont été normalisés de façon à permettre à tous les ressortissants scandinaves de jouir des mêmes droits sociaux, indépendamment de leur lieu de résidence dans cette zone. La législation portant sur des questions d'intérêt commun est constamment uniformisée. Le Conseil Nordique, organe mixte composé de représentants des cinq parlements nationaux (Danemark, Finlande, Irlande, Norvège, Suède), adresse à cet effet des recommandations aux pays membres. Il existe donc une unification assez prononcée de ces pays.

Mais il faut tout de suite noter que les préoccupations des Etats membres sont restées très limitées, ainsi d'ailleurs que les moyens mis en œuvre pour parvenir à un résultat positif. D'autre part, la composition du Conseil Nordique n'a jamais pu donner lieu à une hostilité déclarée de la part des pays de l'Est, au sujet de la participation de la Suède à cet organisme. Bien sûr des critiques n'ont pas manqué d'être formulées à l'encontre de cette organisation créée « par les milieux agressifs américains et leurs partisans danois et norvégiens » (membres de l'O.T.A.N.) (1), mais

(1) *Les Isvestia*, 9 janvier 1955 (cf. *La Documentation française*, Articles et Documents, 10 février 1955, p. 5).

jamais l'Union Soviétique n'a sommé la Suède de se retirer de cette organisation, sous prétexte que sa participation à cette organisation était contraire à sa politique de neutralité.

En revanche, il ne pourrait guère en être de même si la Suède cherchait à s'associer de manière étroite à la Communauté. Les pays de l'Est considéreraient l'association de la Suède comme une violation de sa politique de neutralité, étant donné le rôle prépondérant joué par les six pays de la Communauté au sein de l'O.T.A.N. (six pays auxquels viendront d'ailleurs s'adjoindre trois autres membres de l'O.T.A.N. : la Grande-Bretagne, le Danemark et la Norvège, si les demandes d'admission de ces pays sont un jour acceptées). Cette association constituerait très certainement aux yeux des puissances de l'Est, un engagement trop marqué à l'ouest. Désormais conscients de la dynamique interne de la C.E.E. et de sa force attractive sur les pays tiers, les pays de l'Est estimeraient que la Suède serait conduite à adhérer complètement à la Communauté. L'association ne serait qu'un jalon vers l'admission.

L'allègement de la tension internationale est donc d'une importance décisive et vitale pour la Suède neutre.

Cependant, la neutralité suédoise étant une pure maxime d'ordre politique, il est évident que celle-ci peut être abolie à tout moment par voie de déclaration unilatérale, sans que cela puisse constituer un manquement à une quelconque obligation du droit international public. Par là pourrait donc passer la clef d'une association étroite de la Suède à la Communauté, en une période de tension internationale.

En revanche, la neutralité de la Suisse, voire même celle de l'Autriche, ne pourraient juridiquement prendre fin que par une abrogation de leur statut de neutralité. Or, pareille éventualité ne paraît politiquement concevable que dans l'optique d'une organisation suffisamment développée de la société internationale capable de protéger effectivement tout Etat contre une attaque extérieure. La neutralité ne se justifierait plus en effet dans une telle hypothèse (1). La clef d'une association étroite de ces Etats neutres à la Communauté passe donc par une organisation plus prononcée des Nations Unies.

Mais cette association serait-elle souhaitable ? Serait-elle même

---

(1) Cf. H.J. Morgenttau, *Neutrality and Neutralism*, The year-book of world affairs, 1957, Vol. 11, London, 1957, pp. 55 et 56.

« Neutrality as a legal concept assumes the legality of war as an instrument of national policy as well as the right of any nation to intervene or not to intervene in a war on one side or the other as it sees fit. Collective security, on the contrary, derives logically from the distinction between lawful and unlawful war and stipulates the legal duty for all nations to join the one waging lawful war...

It is obvious, then, that neutrality and collective security are mutually exclusive. Collective security, implying the universalisation of war by virtue of an abstract legal, principle, and neutrality, seeking the localisation of war for reasons of expediency, cannot coexist. As it is with war, so it is with collective security in relation to neutrality : the more there is of the one, the less there is bound to be of the other. »

acceptée par la C.E.E. ? N'est-ce pas plutôt l'admission qui serait la solution la plus apte à faire participer ces pays à l'unification Européenne ?

Nous mettons ici l'accent sur le rôle déterminant joué par la Communauté dans la conclusion d'accords dont la forme doit varier en fonction des situations.

Sous-Section III

Les exigences communautaires

La préservation du patrimoine communautaire suppose donc que les Etats membres procèdent avec circonspection à l'examen de la demande émanant de tout Etat candidat à l'association.

Une telle attitude de la part de la Communauté ne permet pas pour autant de conclure à son ingérence dans les affaires intérieures ou étrangères des candidats à l'association.

Rien n'oblige en effet les Etats tiers à s'associer à la Communauté Economique Européenne ; ce sont ces Etats eux-mêmes qui acceptent d'aliéner une part de leur souveraineté nationale en se pliant aux exigences communautaires.

Aucun Etat ne saurait d'ailleurs revendiquer son association à la Communauté comme un droit acquis.

L'article 238 du Traité prévoit : « La Communauté *peut* (1) conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association ». La Communauté « peut », cela signifie que la Communauté se réserve le droit de conclure un tel accord ; la Communauté est seule juge de l'opportunité d'accéder à la demande de l'Etat désireux de s'associer. L'Etat tiers, l'union d'Etats ou l'Organisation Internationale ne peuvent imposer leur demande à la Communauté, à laquelle, en dernier ressort, appartient la décision. Le Premier Ministre de Grande-Bretagne, M. Mac Millan, l'a lui-même reconnu en ces termes : « La décision n'appartenant pas à nous seuls, les autres pays doivent décider d'abord s'ils sont prêts à nous accorder les conditions; ensuite, ils nous considèrent comme des membres à part entière ou comme un peu moins que cela, comme des associés » (2).

La même interprétation est proposée par M. Birkelbach dans son rapport sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion et de l'association à la Communauté (3). Nous la rapporterons avant de conclure sur ce problème des conditions.

« On ne peut s'attendre à ce que les Etats membres qui ont

(1) C'est nous qui soulignons.
(2) Cf. *Le Monde*, 18 mai 1961.
(3) Rapport déjà cité, p. 16.

acquis les avantages de la Communauté en acceptant toute une série de restrictions à leur liberté commerciale et en s'engageant à une collaboration active pour la mise en œuvre d'une politique commune dans les domaines importants, accordent *automatiquement* (1) et sans la moindre compensation les avantages du Marché Commun à des pays tiers qui ne tiennent pas à en accepter les restrictions et les obligations. Ce serait manquer de réalisme que de l'espérer. »

Le plus souhaitable serait donc que les Etats européens ou gravitant dans l'orbite européenne pussent s'associer ou éventuellement adhérer (2) à la Communauté Economique Européenne; le plus raisonnable serait que la Communauté acceptât la demande d'association d'un Etat-tiers, d'une part, après avoir établi la preuve que cet Etat est prêt à compenser les avantages qu'il tire du Marché Commun par des restrictions et des obligations au profit de la Communauté (problème posé par les neutres qui font une telle demande d'association), d'autre part, après avoir établi l'existence chez cet Etat de structures politiques conformes au but politique poursuivi par la Communauté Economique Européenne, (problème posé, notamment, par l'Espagne et le Portugal).

Est-ce à dire alors que les Etats intéressés par les activités de la C.E.E. mais qui ne répondent pas aux conditions d'une association étroite à la Communauté doivent rester isolés ou sans défense vis-à-vis de celle-ci ? Nous ne le pensons pas; ceci serait d'ailleurs contraire aux fondements mêmes du Traité !

Les Etats qui ne peuvent s'associer à la Communauté (Etats non européens, tels les Etats-Unis) ou qui ne veulent y adhérer (tels les Etats neutres) doivent pouvoir négocier avec celle-ci les accords les plus larges qui tiennent le plus grand compte de leur situation respective.

Une association de coopération économique de type régional devrait ainsi tenir compte du caractère européen des Etats neutres, alors qu'une association ouverte, de type mondial, répondrait aux exigence des Etats-tiers non européens (3).

Les Etats-tiers, dans leurs relations avec les Six, ont donc le

---

(1) C'est nous qui soulignons.

(2) Nous verrons plus loin dans quelles conditions.

(3) Nous pensons en effet qu'il serait de mauvaise politique de ne pas distinguer les Etats neutres européens des autres Etats tiers. Nous pensons notamment avec M. P. Drouin (cf. *L'Europe du Marché Commun*, Paris, 1963, p. 289) que si les Six rejetaient les Neutres vers « les ténèbres extérieures de l'Europe » ce serait « indiquer que la C.E.E. a pour ambition de devenir un « bloc » politique, déterminé d'abord par opposition au monde de l'Est... Accepter des Neutres comme « satellites » c'est déjà prouver qu'elle n'entend pas faire de son entreprise une plate-forme contre l'U.R.S.S., c'est faciliter le rapprochement avec des pays comme la Finlande, la Yougoslavie, et pourquoi pas un jour la Pologne, la Tchécoslovaquie, etc... Tout ce qui peut contribuer à déminer le terrain entre les deux Grands, faciliter les échanges commerciaux, les « communications » (dans tous les sens du terme) avec l'Est, doit être encouragé par les Européens ».

choix entre deux grandes solutions, elles-mêmes susceptibles d'aménagements : — ou bien adhérer à l'entreprise communautaire et partager ses efforts politiques, c'est-à-dire, soit par une adhésion pure et simple, pour les Etats européens industrialisés, soit par une association étroite à la Communauté envisagée comme une solution d'attente avant une adhésion définitive pour les Etats européens en voie de développement (1) ;

— ou bien rechercher avec elle une association de coopération : association de coopération régionale s'il s'agit d'Etats Européens (tels les Neutres) association « ouverte, non préférentielle » (2) s'il s'agit d'Etats non européens (tels les Etats-Unis).

Nous fixerons le contenu de toutes ces formes d'associations, lorsque nous aurons examiné le cas particulier de certains partenaires privilégiés de la C.E.E. auxquels doit être appliquée une forme particulière d'association.

Section II

Les partenaires privilégiés

« L'Histoire est irrévérencieuse » écrit M. Pierre Drouin, dans son livre consacré à « l'Europe du Marché Commun ». En effet, à peine le Traité de Rome venait-il d'entrer en vigueur, que l'accession à l'indépendance de la plupart des territoires d'Outre-Mer posait à nouveau la question de la nature de leurs liens juridiques avec la Communauté Economique Européenne.

C'est en fonction des « relations particulières » qu'ils entretenaient avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas que les Etats membres de la Communauté avaient décidé d'associer certains pays et territoires d'Outre-Mer (articles 131 et sq. du Traité de Rome). Cette association devait contribuer à leur développement économique et social, grâce à une libération progressive des échanges et à une association financière dispensée par le Fonds Européen de développement.

Pour une première période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité de Rome, une Convention d'application fixait les modalités de cette association établie sans aucune limitation de durée (4).

---

(1) Cette solution, nous le verrons, a été retenue pour la Grèce associée à la C.E.E. dans le cadre d'une union douanière.

(2) Cf. *Le Monde*, 13 avril 1962, Déclaration de M. Hallstein à Washington, le 12 avril 1962.

(3) Pierre Drouin, *L'Europe du Marché Commun*, Paris, 1963, p. 299.

(4) Voir en ce sens Luchaire, *Le maintien et le renouvellement de l'association des Etats d'Afrique et de Madagascar au Marché Commun*, Penant, 1961, p. 194.

Or, avant même l'expiration de ce délai, l'évolution politique de l'Afrique a entraîné de nombreux changements dans la situation des Associés de la Communauté et a posé le problème du renouvellement de leur association à la Communauté.

Nous laisserons pour le moment de côté cette question de la nature des liens qui unissent ou doivent unir les pays d'Outre-Mer à la Communauté pour ne considérer que la liste des pays et territoires qui sont associés à la Communauté ou sont en droit de l'être. Nous dresserons donc la liste des partenaires privilégiés de la Communauté; de leur identité dépendra d'ailleurs en grande partie leur statut d'associé.

On peut dire qu'il existe à l'heure actuelle cinq catégories de partenaires privilégiés.

Ce sont : les départements français d'Outre-Mer, l'Algérie, qui, jusqu'à son indépendance faisait partie intégrante de la Communauté, les pays et territoires d'Outre-Mer dépendants, les Etats indépendants ayant déjà bénéficié d'une association à la C.E.E., enfin les Etats indépendants susceptibles d'être associés.

I. — Les départements français d'Outre-Mer

Les départements français d'Outre-Mer, c'est-à-dire la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, constituent des « partenaires intégrés ». Cependant, leur intégration à la Communauté n'exclut pas qu'ils puissent être considérés comme des partenaires associés pour une partie de leurs relations avec les Six. S'il eût été logique de déclarer que le Traité de Rome leur était purement et simplement applicable puisque les départements d'Outre-Mer font partie intégrante du territoire français (1), le Traité lui-même a néanmoins fait une sélection des dispositions qui leur sont immédiatement applicables (cf. article 227 du Traité). En outre, étant eux-mêmes des pays sous-développés, les départements d'Outre-Mer ont également bénéficié, au même titre que les pays associés à la Communauté, de l'intervention du Fonds Européen de développement (cf. article 16 de la Convention d'application). Le nouvel accord d'Association entre la Communauté et les Etats Africains et Malgache associés prévoit, de la même façon, une aide financière assez importante à leur profit (2).

Les départements français d'Outre-Mer ont donc un régime mixte, qui est pour partie celui prévu par les dispositions générales du Traité et pour partie celui qui résulte de dispositions particulières aux pays associés. Cette solution était également celle de l'Algérie, elle ne l'est plus depuis son accession à l'indépendance.

---

(1) F.P. Gonidec, *L'Association des pays d'Outre-Mer au Marché Commun*, *A.F.D.I.*, 1958, p. 599.

(2) *Bulletin de la C.E.E.*, février 1965, N° 2, p. 22.

II. — L'Algérie

L'Algérie, aux termes mêmes du Traité de Rome (article 227, paragraphe 2), fait partie intégrante de la Communauté Economique Européenne. L'Algérie, comme les départements d'Outre-Mer, était dans le Marché Commun. Cette solution était conforme à l'article 11 du statut algérien du 20 septembre 1947 qui déclarait les traités applicables de plein droit à l'Algérie (1). Cette même solution n'est plus applicable depuis que l'Algérie a le statut d'Etat indépendant. Est-ce à dire cependant que l'Algérie ne peut pas être considérée comme un partenaire privilégié ? L'Algérie n'a-t-elle pas droit à être associée à la C.E.E. ?

Nous estimons en effet que l'Algérie doit pouvoir bénéficier d'une association à la C.E.E. pour plusieurs motifs :

1. Les auteurs du Traité de Rome ont établi une association sans limitation de durée dont bénéficient « les pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières ».

Or, l'Algérie entretient des « relations particulières » avec la France (cf. Les Accords d'Evian). Ainsi que l'a en effet fort justement fait remarquer le Professeur Luchaire, « ces liens qui conditionnent l'Association ne sont pas nécessairement des liens constitutionnels ou même politiques; les relations particulières peuvent se limiter à des liens d'ordre économique » (2).

On rétorquera que l'article 131 du Traité de Rome qui établit l'association elle-même renvoie à l'Annexe IV du Traité dans laquelle sont énumérés limitativement les pays bénéficiaires de la IV[e] Partie du Traité, or l'Algérie ne figure pas au rang de ces pays et territoires !

Mais n'est-ce pas parce qu'ils lui avaient réservé un régime qui l'intégrait complètement au sein de la C.E.E. que les auteurs du Traité de Rome n'ont pas fait figurer l'Algérie dans la liste des pays et territoires qui bénéficient de l'association prévue par les articles 131 et suivants du Traité ? Ils considéraient, en effet, les départements algériens comme partie intégrante de la France et partie de la Communauté, ils n'imaginaient pas pour ceux-ci une évolution politique susceptible de les conduire à court terme à l'indépendance. Tout au plus pensaient-ils à une évolution vers l'autonomie, et la France n'entendait pas devancer cette évolution par un accord avec ses partenaires.

Cette évolution serait-elle au contraire parvenue à son terme, les auteurs du Traité l'auraient consacrée en associant l'Algérie à la Communauté. Nous n'en voulons pour preuve que la décision prise pas les Etats membres d'étendre à l'Algérie le bénéfice de

---

(1) P.F. Gonidec, *Droit d'Outre-Mer*, Tome II, N° 245, Paris, 1959.

(2) Luchaire, *Le maintien et le renouvellement de l'association des Etats d'Afrique et de Madagascar au Marché Commun*, Penant, 1961, p. 189.

certaines dispositions de la Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'Outre-Mer à la Communauté. Les Etats membres ont en effet convenu à l'article 16 de cette Convention d'appliquer à l'Algérie les dispositions (articles 1 à 8 de la Convention) afférentes au Fonds Européen de Développement.

Il serait paradoxal, dans ces conditions, que les Etats membres n'accordent pas aujourd'hui de plein droit à l'Algérie un régime qui s'inspirerait des grandes lignes de l'association prévue par les articles 131 et suivants.

Pour toutes ces raisons, il nous semble que l'Algérie est à même de prétendre à une association à la C.E.E. Les Etats membres doivent donc être considérés comme obligés à son égard.

Il serait d'ailleurs contraire aux objectifs du Traité que de conclure différemment. En effet, les six Etats déclarent, dans le Préambule du Traité, qu'ils entendent confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'Outre-Mer et qu'ils désirent assurer le développement de leur postérité conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.

L'indépendance de l'Algérie ne saurait éteindre une telle obligation.

2. Cette association est nécessaire en vue de permettre une application effective des Accords d'Evian (1).

Le statu quo décidé d'un commun accord entre la Communauté et l'Algérie (2), c'est-à-dire l'application des dispositions de l'article 227 du paragraphe 2 du Traité de Rome concernant notamment la libre circulation des marchandises entre l'Algérie et la Communauté ne saurait en effet être maintenu indéfiniment.

3. Il serait d'ailleurs inopportun d'établir une discrimination entre l'Algérie et, d'une part, les Etats Africains et Malgache qui ont pu renouveler leur association à la C.E.E., et, d'autre part, la Tunisie et le Maroc, ses voisins immédiats, à qui les auteurs du Traité de Rome, dans une déclaration d'intention, ont reconnu le privilège de pouvoir solliciter leur association à la C.E.E. (3).

Cette déclaration d'intention, signée par les Etats membres lors de la conclusion du Traité de Rome, en vue de l'association à la C.E.E. des pays indépendants appartenant à la zone franc ainsi que du Royaume de Libye, conserve pleine valeur. Le Conseil des Ministres de la C.E.E. en a officiellement donné acte dans une réponse en date du 10 janvier 1962 à M. Vals qui lui avait posé une question écrite à ce sujet (4).

---

(1) Pinto, *op. cit.*, p. 383.

(2) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 219.

(3) Comme la Tunisie et le Maroc que visait alors cett déclaration d'intention, l'Algérie est également « un pays appartenant à la zone franc ». Or, les gouvernements des Etats membres se sont déclarés prêts « à proposer à ces pays des négociations en vue de la conclusion de conventions d'association économique à la Communauté ».

(4) Cf. Réponse à la question écrite de M. Vals au Conseil de la C.E.E. (18 novembre 1960). Question N° 60 : *J.O. des Communautés*, 20 janvier 1962, N° 5, p. 106/62.

L'accession à l'indépendance de l'Algérie est donc de nature à faciliter la mise en œuvre de cette déclaration, ainsi que le faisait encore remarquer M. Vals dans une nouvelle question écrite au Conseil de la C.E.E. (1).

Remarquons cependant que si cette déclaration d'intention devait servir de fondement à la conclusion d'un accord d'association entre l'Algérie et la C.E.E., cet accord ne serait pas nécessairement du type de celui conclu avec les Etats Africains et Malgache (articles 131 et suivants); celui-ci pourrait au contraire être du type de ceux prévus à l'article 238 du Traité de Rome.

Mais une telle association est-elle vraiment à envisager, alors que l'article 238 prévoit expressément que celle-ci est caractérisée non seulement par des droits mais aussi par des *obligations* réciproques. Un pays sous-développé comme l'Algérie peut-il souscrire à de telles obligations ? Nous ne le pensons guère ! Nous pensons, en revanche, qu'un accord d'association analogue à celui qui associe les Etats Africains et Malgache à la Communauté serait plus opportun.

Nous conclurons en disant que l'indépendance de l'Algérie n'a pas délié les Etats membres de la Communauté de toute obligation à l'égard de ce pays et que ceux-ci sont tenus de lui proposer une association à la C.E.E., l'Algérie étant désormais libre d'acquiescer en conformité avec ses obligations internationales (2).

Certes, une révision du Traité, tout au moins de l'Annexe IV de ce Traité, s'imposerait pour étendre à l'Algérie le bénéfice des dispositions relatives à l'association des pays et territoires d'Outre-Mer (actuellement, pour la plupart, associés au titre d'Etats indépendants), mais le précédent de l'association du Surinam et des Antilles Néerlandaises que nous évoquerons plus loin, montre bien qu'il ne s'agit pas là d'un obstacle véritable.

---

(1) Question écrite N° 82, en date du 30 août 1962, et rapportée au *J.O. des Communautés* du 6 novembre 1962, N° 11, p. 260 1/62.

(2) Il semble d'ailleurs que l'Algérie soit prête à conclure un tel accord d'association avec la C.E.E. Le Gouvernement algérien a en effet exprimé à la Communauté le désir que des négociations soient engagées en vue de rechercher les modalités de relations futures entre l'Algérie et la Communauté. Ces négociations (cf. *Le Monde*, 2 juillet 1963) devraient pouvoir s'ouvrir, en automne 1963. Pour l'immédiat, le Gouvernement algérien désire voir maintenir à l'égard de l'Algérie le bénéfice des dispositions qui lui sont actuellement acquises. Le Conseil a pris acte de cette communication lors de sa session du 24 janvier 1963. Un accusé de réception a été envoyé le jour même par le Président en exercice du Conseil au Gouvernement algérien (cf. *Bulletin de la C.E.E.*, mars 1963, N° 3, p. 35, et *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 219). Dans un message adressé à la Commission par des représentants du Gouvernement algérien en visite au siège de l'Exécutif Communautaire, le Président Ben Bella a néanmoins fait savoir que, pour protéger sa jeune industrie et consolider ses recettes fiscales, l'Algérie était dans l'obligation de modifier son tarif douanier tout en continuant d'assurer d'ailleurs un régime préférentiel à la France et aux cinq autres Etats membres de la C.E.E.

III. — Les pays ou territoires dépendants

La liste de ces pays et territoires dépendants doit être dressée en fonction des derniers développements de l'évolution politique qui a conduit la plupart d'entre eux à l'indépendance.

De la liste des pays et territoires qui figurent à l'Annexe IV du Traité, demeurent seuls dépendants, certains territoires intégrés à la République Française. Ce sont : Saint-Pierre et Miquelon, l'Archipel des Comores, la Côte Française des Somalis, la Nouvelle Calédonie et dépendances, les Etablissements français de l'Océanie et les Terres Australes et Antartiques.

Tous les autres pays ou territoires sont devenus des Etats indépendants et leur association à la C.E.E. se pose en d'autres conditions. Seule la Nouvelle Guinée (Néerlandaise) n'a pas connu cette évolution; mais le transfert des pouvoirs sur ce pays à l'Indonésie a consacré son élimination des partenaires éventuels de la Communauté (1).

En revanche, deux territoires unis aux Pays-Bas par des « liens étroits », c'est-à-dire les Antilles Néerlandaises et le Surinam, sont venus s'ajouter à cette liste qui s'est singulièrement amenuisée; nous allons voir dans quelles conditions.

Le cas des Antilles Néerlandaises et du Surinam (2).

Les Antilles néerlandaises et le Surinam ne figuraient pas parmi les pays et territoires non européens auxquels s'applique le régime spécial défini dans la quatrième partie du Traité. Les Etats membres n'estimèrent pas en effet pouvoir prendre des engagements à l'égard des parties autonomes du Royaume des Pays-Bas au moment de la signature du Traité de Rome ; elles se bornèrent alors à prévoir l'application des dispositions relatives à l'association pour le seul territoire non autonome dépendant du gouvernement de La Haye, à savoir, la Nouvelle Guinée Néerlandaise.

Un protocole spécial fut donc annexé au Traité où il était stipulé que, par dérogation aux dispositions de l'article 227, le gouvernement néerlandais n'aurait la faculté de ratifier le Traité

---

(1) Ce transfert a été effectué le 1er mai 1963. Voir à ce propos, le *Sixième rapport général,* juin 1963, parag. 218.

(2) Cf. *Cinquième rapport général sur l'activité de la Communauté,* 1962, p. 203.

Sixième rapport général, juin 1963, parag. 216 et 217.

Cf. Rapport de M. Giovani M. Angioy : Sur les projets de textes soumis par le Conseil de la C.E.E. (doc. 61) en vue de rendre applicable aux Antilles Néerlandaises le régime spécial d'association défini par la quatrième partie du Traité (*Document N° 76,* 15 octobre 1962).

(3) Aux termes du statut du 29 décembre 1954, les Antilles Néerlandaises et le Surinam jouissent d'un régime de pleine autonomie interne dans le cadre du Royaume des Pays-Bas.

de Rome que pour les parties européennes du Royaume et la Nouvelle Guinée Néerlandaise (1).

Les parties non européennes du Royaume des Pays-Bas firent l'objet d'une « déclaration d'intention » adoptée par la Conférence intergouvernementale pour le Marché Commun et l'Euratom, lors de la signature des Traités le 25 mars 1957. Les six Etats membres prenant en considération les liens étroits qui unissent les parties du Royaume des Pays-Bas et soucieux de maintenir, d'intensifier les courants traditionnels d'échanges avec ces pays « se déclarent prêts, dès l'entrée en vigueur du Traité et à la demande du Royaume des Pays-Bas, à ouvrir des négociations en vue de la conclusion des conditions d'association économique du Surinam et des Antilles néerlandaises à la Communauté » (2).

Des dispositions spéciales furent d'autre part arrêtées en annexe au Traité, en vue de maintenir les courants d'échanges entre les diverses parties du Royaume des Pays-Bas. Dans un protocole conclu à cet effet (3), il fut convenu que l'application du Traité C.E.E. n'exigeait aucune modification du régime douanier applicable lors de l'entrée en vigueur du Traité aux importations dans les pays du Benelux de marchandises originaires et en provenance du Surinam et des Antilles néerlandaises.

Conformément aux dispositions de la déclaration précitée, les Pays-Bas ont présenté une demande d'association à la C.E.E. pour les Antilles Néerlandaises (20 juillet 1960) et pour le Surinam (7 juin 1961) (4).

Un accord est intervenu sur l'inscription de ces deux territoires à l'annexe IV du Traité, l'inscription entraînant l'application à leur égard de la quatrième partie du Traité et de la Convention d'application de celle-ci.

En ce qui concerne le Surinam, une procédure dite de « ratification tardive » a été adoptée, par laquelle le gouvernement des Pays-Bas, après autorisation du Parlement Néerlandais, a complété son instrument de ratification du Traité de Rome par le dépôt d'un acte additionnel relatif au Surinam. Le gouvernement des Pays-Bas a ensuite notifié à la Communauté l'adjonction de ce territoire à la liste des territoires non européens figurant à l'annexe IV du Traité. L'association du Surinam à la C.E.E. est ainsi entrée en vigueur le 1er septembre 1962 (5).

---

(1) Cf. Protocole relatif à l'application du Traité instituant la Communauté Economique Européenne aux parties non Européennes du Royaume des Pays-Bas.

(2) Cf. Déclaration d'intention en vue de l'association à la C.E.E. du Surinam et des Antilles Néerlandaises.

(3) Protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres.

(4) *Cinquième rapport général de l'activté de la Communauté*, 1962, p. 202.

(5) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 216.

Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1962, N° 11, p. 47.

Quant aux Antilles Néerlandaises, une procédure de révision du Traité, conforme à l'article 236 de celui-ci, a été engagée dans le double but, d'une part, d'inscrire les Antilles Néerlandaises sur la liste des territoires figurant à l'annexe IV du Traité, d'autre part, d'adjoindre au Traité un protocole sur les importations du pétrole en provenance de ce pays dans la Communauté, afin d'assortir de dispositions particulières le régime d'association (IV^e Partie du Traité) sous lequel les Antilles Néerlandaises devaient être placées.

Les négociations conduites dans le cadre de la Communauté, à la suite de la demande d'association formulée par les Pays-Bas au profit des Antilles Néerlandaises, se sont achevées le 13 novembre 1961 par un accord au sein du Conseil de la C.E.E. Cet accord a permis l'adoption, le 6 février 1962, d'un projet de Convention portant révision du Traité, d'un projet de protocole relatif aux importations dans la Communauté de produits pétroliers raffinés aux Antilles Néerlandaises et de projets de déclarations se rapportant à ces deux textes (1).

Conformément à l'article 236 du Traité (2), le Président du Conseil a alors demandé par lettre du 21 juin 1962 l'avis du Parlement Européen et celui de la Commission sur ces projets de textes.

Le Parlement Européen (le 23 septembre 1962) (3), ainsi que la Commission (le 18 octobre 1962) (4), exprimèrent un avis favorable.

Après avoir pris acte de l'avis favorable ainsi donné par le Parlement Européen et la Commisison, le Conseil, lors de sa session des 22 et 23 octobre 1962, a alors lui-même donné son avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres et a marqué son accord sur la convocation de cette conférence pour les 13 et 14 novembre 1962 (5).

Lors de cette conférence réunie à Bruxelles, les représentants des gouvernements des Etats membres ont arrêté le texte de la Convention portant révision du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, en vue de rendre applicable aux Antilles Néerlandaises le régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce Traité, ainsi que le texte d'un protocole relatif aux importations dans la Communauté de produits pétroliers raffinés aux Antilles Néerlandaises (6).

Conformément à l'article 236, les dispositions ainsi arrêtées

---

(1) Voir le texte de ces projets. Rapport Giovanni M. Angioy déjà cité, pp. 12 et sq.

(2) Aux termes de l'article 236 du Traité, la révision du Traité est en effet décidée par une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres convoqués, si le Conseil émet un avis favorable après avoir consulté le Parlement et, le cas échéant, la Commission de la C.E.E.

(3) Cf. Rapport précité, *Bulletin de la C.E.E.*, décembre 1962, N° 12, p. 71 (texte de la résolution par laquelle le Parlement Européen approuve les projets de textes soumis par le Conseil).

(4) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1962, N° 11, p. 20.

(5) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, décembre 1962, N° 12, p. 19.

(6) *Bulletin de la C.E.E.*, janvier 1963, N° 1, p. 28.

par la Conférence des Etats membres entreront en vigueur après avoir été ratifiées par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

Aux termes de l'article premier de la Convention portant révision du Traité instituant la Communauté, les Six Etats membres conviennent d'inscrire les Antilles Néerlandaises sur la liste figurant à l'annexe IV du Traité. A l'article 2 de la Convention, les Six Etats membres décident d'ajouter au Traité un nouveau protocole relatif à l'importation dans la Communauté Economique Européenne de produits pétroliers raffinés aux Antilles Néerlandaises.

Par l'effet de cette révision du Traité et sous réserve des dispositions spéciales relatives aux produits pétroliers, les règles arrêtées dans la quatrième partie du Traité et les dispositions d'application qui s'y rapportent deviendront applicables également aux Antilles Néerlandaises qui seront donc pleinement assimilées aux pays d'Outre-Mer associés à la C.E.E. (article 1, alinéa 2). De ce fait, le protocole assurant aux Antilles Néerlandaises le maintien d'un régime douanier particulier dans leurs échanges cessera d'être appliqué.

IV. — Les Etats associés indépendants

L'accession à l'indépendance de la plupart des pays et territoires d'Outre-Mer dont les noms figurent à l'annexe IV du Traité de Rome (1) n'a pas altéré leur qualité de partenaires privilégiés de la Communauté Economique Européenne. Il n'est en effet ni juridiquement possible, ni d'ailleurs politiquement opportun de prétendre que l'accession à l'indépendance constituant une transformation radicale des conditions antérieures, les anciens pays et territoires d'Outre-Mer associés, devenus indépendants, doivent être considérés comme des pays en situation de Tiers par rapport à la Communauté et doivent en conséquence être soumis au régime de droit Commun de l'article 238 du Traité de Rome, dans l'hypothèse d'un renouvellement de leur association à la C.E.E.

---

(1) Les pays d'Outre-Mer ayant accédé à l'indépendance depuis la signature du Traité de Rome sont les suivants :

— Les anciens territoires de l'Afrique Occidentale Française : Sénégal, Soudan (aujourd'hui : Mali), Guinée (qui n'a pas demandé le renouvellement de son association à la C.E.E.), Côte d'Ivoire, Dahomey, Mauritanie, Niger et la Haute Volta.

— Les anciens territoires de l'Afrique Equatoriale Française : Congo (Brazaville), l'Oubangui-Chari (aujourd'hui République Centre Africaine), le Tchad et le Gabon.

— Madagascar.

— La République du Togo.

— Le Cameroun.

— Le Congo (Léopoldville), la République Rwandaise, le Royaume du Burundi.

— La République Somalienne.

Si les modalités de l'association des pays d'Outre-Mer à la C.E.E. se posent en des termes différents et si, notamment, leur indépendance implique une nouvelle forme d'association, le principe même de cette association doit être considéré comme intangible de la part des Etats membres ; nous en exposerons les raisons.

— En premier lieu, si la Convention d'application des dispositions constitutives de l'association des pays et territoires d'Outre-Mer a été conclue pour une période de cinq années s'étendant de 1958 à 1962, cela ne signifie nullement que l'association n'ait elle-même été établie par les Etats membres que pour une période de cinq ans. L'association a au contraire été établie sans aucune limitation de durée ; elle a la même durée indéterminée que le Traité de Rome (article 240 du Traité) (1).

La persistance de l'association, aux termes mêmes du Traité de Rome, n'est soumise qu'à une seule condition qui est celle du maintien de « relations particulières » entre les pays d'Outre-Mer et leur ancienne Métropole. Or, l'indépendance des pays et territoires d'Outre-Mer n'a pas mis fin à l'existence de ces « relations particulières ». Les Etats Africains et Malgache, en raison des accords de coopération qu'ils ont pour la plupart conclus avec leur ancienne Métropole et en raison même de leur maintien dans la zone monétaire créée par celle-ci, peuvent faire la preuve de la persistance de ces « relations particulières » exigées par le Traité de Rome. Nous savons en effet, depuis que nous en avons fait la remarque à propos de l'Algérie, que ces relations particulières ne sont pas nécessairement d'ordre constitutionnel ou politique mais peuvent aussi bien être de nature économique.

— D'autre part, il est possible d'avancer un second argument en faveur de l'obligation pour les Etats membres de considérer comme intangible le principe même de l'association des pays d'Outre-Mer qui ont accédé à l'indépendance. Celui-ci a trait à la déclaration d'intention aux termes de laquelle les Etats membres, lors de la signature du Traité de Rome, tenant compte de l'accession prochaine à l'indépendance du territoire sous tutelle de la Somalie, « sont convenus de réserver aux autorités qui... auront la responsabilité des relations extérieures de la Somalie la faculté de confirmer l'association de ce territoire à la Communauté » (2).

« Cette déclaration d'intention, ainsi que l'a justement fait remarquer M. Peyrefitte, reflète l'attitude des Etats membres à l'égard du problème de l'accession à l'indépendance (3). » Les Six Etats membres, par cette déclaration, ont en effet clairement mani-

---

(1) Voir en ce sens : J. Duvieusart, *Rapport sur les problèmes juridiques et politiques relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et territoires d'Outre-Mer.* Document de Séance, N° 67, octobre 1959, p. 2.

(2) Cf. Déclaration d'intention relative à la Somalie actuellement sous tutelle de la République Italienne.

(3) A. Peyrefitte, *Rapport sur les problèmes politiques et juridiques relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et les territoires d'Outre-Mer.* Document de séance, N° 83, 7 novembre 1960, p. 4.

festé leur volonté de continuer, après l'accession à l'indépendance d'un Etat associé, l'œuvre de coopération entamée auparavant dans des conditions constitutionnelles différentes. Si aucune autre déclaration semblable relative aux autres pays et territoires d'Outre-Mer n'a été annexée au Traité, cela s'explique par le fait qu'aucune date ne pouvait, au moment de la signature du Traité de Rome, être prévue concernant l'accession à l'indépendance de ces autres pays. Seule la date du 2 décembre 1960, à l'époque de la signature du Traité de Rome, était connue comme devant marquer la fin de l'administration italienne sur ce territoire de Somalie.

— En revanche, une obligation ne peut être mise à la charge des pays et territoires associés ayant accédé à l'indépendance. L'association, pour les nouveaux Etats, constitue un droit mais non une obligation ; le maintien de l'association de ces derniers doit donc être subordonné à une décision de leur part. C'est ce qu'exprimaient déjà les Six lorsqu'ils réservaient aux autorités qui auraient la responsabilité des relations extérieures de la Somalie : « *la faculté de confirmer* (1) l'association de ce territoire à la Communauté ». Tous les Etats associés, à l'exception de la Guinée, ont ainsi confirmé leur désir de demeurer associés à la Communauté tant à l'occasion de leur accession à l'indépendance (2) qu'à l'occasion de la conclusion de la nouvelle « convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats Africains et Malgache associés à cette Communauté ». En revanche, la Guinée a usé de son droit de ne pas confirmer son statut d'associé en déclarant, par la voix de son présieent, M. Sekou-Touré : « La Guinée a toujours dénoncé le fondement impérialiste du Marché Commun Européen. Elle ne peut donc pas en faire partie » (3). Est-ce à dire

---

(1) C'est nous qui soulignons.

(2) Voir, par exemple, l'échange de lettres entre le Premier Ministre de la République française et le Président de la République malgache, chef du gouvernement : Rapport de M. Peyrefitte du 7 novembre 1960, Document N° 83, déjà cité, p. 7.

Lettre du Président de la République malgache au Premier Ministre de la République française :

« Monsieur le Premier Ministre,

« J'ai l'honneur de vous faire savoir que la République malgache désire son maintien comme Etat associé à la Communauté Economique Européenne, dans le cadre des dispositions de la quatrième partie du Traité de Rome et de la Convention annexée à ce Traité, en attendant que soient arrêtées les modalités définitives d'association.

« Le gouvernement de la République malgache souhaiterait en conséquence recevoir l'engagement que les représentants de la République française, au sein des organes exécutifs de la Communauté Economique Européenne, s'efforceront d'obtenir dans les meilleurs délais une confirmation solennelle du statut d'Etat associé de la République malgache et des avantages qui en découlent.

« Je vous prie...

Tananarive, le 27 juin 1960,
Philibert Tsirana. »

(3) Déclaration de M. Sekou-Toure au journal *Afrique Nouvelle*, citée par P. Drouin, *op. cit.*, p. 312.

cependant que la Guinée ait perdu tout droit d'être associée à la Communauté ?

V. — Les Etats indépendants susceptibles d'être associés

Le Maroc, la Tunisie et la Libye (1) figurent au premier rang des Etats indépendants « associables » à la Communauté. Prenant en considération les liens économiques existant entre ces pays et la France, dans un cas, et l'Italie, dans l'autre, les Six Etats membres se sont engagés par une déclaration d'intention, lors de la signature du Traité de Rome, à proposer à ces pays des négociations en vue de la conclusion de Conventions d'association à la Communauté. Or, dans une réponse à une question écrite de M. Vals en date du 31 janvier 1962, le Conseil a rappelé que « les déclarations d'intention signées par les Etats membres lors de la conclusion du Traité de Rome, en vue de l'association à la Communauté Economique Européenne des pays indépendants appartenant à la zone franc et du Royaume de Libye, et dont ceux-ci ont connaissance, conservent leur pleine valeur » (2).

Cependant, le Conseil a fait remarquer qu'il n' « a cru devoir rien entreprendre avant qu'une manifestation concrète de la volonté des Etats dont il s'agit de participer aux négociations prévues par les déclarations d'intention ait été nettement exprimée ».

Le principe même de l'association de ces Etats constitue donc une obligation pour les Etats membres. Seul le contenu de l'association peut faire l'objet d'une négociation.

Enfin, conformément à l'article 58 de la nouvelle Convention d'association entre la C.E.E. et les Etats Africains et Malgache associés, les Etats « dont la structure économique et la production sont comparables à celles des Etats associés » ont vocation pour être associés à la Communauté pour accéder à cette même Convention. Mais si les Etats membres de la Communauté reconnaissent à ces pays une vocation à l'association, on ne peut pas prétendre que les Etats membres soient obligés à leur égard. En ce sens, la Guinée a toujours vocation à être associée à la Communauté, mais les Etats membres n'ont aucune obligation de conclure un accord avec ce pays. Il en va de même des pays africains d'expression anglaise dont l'Allemagne et les Pays-Bas, notamment, sont les clients traditionnels... ce qui n'est pas pour diminuer la position de ces pays auprès de la Communauté.

---

(1) Ph. Le Holdey, *Rapport sur l'association de la Tunisie, du Maroc et des autres pays visés par les déclarations d'intention de la C.E.E.*, novembre 1959, Document 68.

(2) Voir *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 3 avril 1962, p. 713/62.

Question de M. Vals relative à « la conclusion d'accords d'association économique avec les pays indépendants de la zone franc et le Royaume de Libye ».

CHAPITRE DEUXIEME

LES FORMES DE L'ASSOCIATION

L'article 238 indique seulement que l'association se caractérise « par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ».

Cette solution extrêmement souple n'a rien de surprenant pour qui connaît le Traité de Rome, elle est pleinement conforme à l'esprit et à la structure générale de celui-ci. En effet, à la différence du Traité C.E.C.A. qui présente plutôt le caractère d'un « Traité-Loi », malgré le jeu des règlements d'exécution, le Traité C.E.E. est un « Traité-Cadre » où seuls sont déterminés l'objectif du Traité et l'organe chargé d'atteindre cet objectif (1). C'est en ce sens que le Professeur Paul Reuter a écrit « le Traité de Rome a dû lui aussi opérer un partage entre ce qui pouvait être réglé par le Traité et ce qui devait être remis à la compétence des organes à établir. Mais la solution adoptée est très différente de celle de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Un calendrier et quelques principes généraux plus vagues encore que les liminaires du Traité du 17 avril 1951, de simples directives pour une action future, tel est le contenu du Traité de Rome » (2).

Cette solution présente également l'intérêt de permettre l'adaptation de solutions originales à chaque cas particulier.

L'association, telle qu'elle est prévue à l'article 238 du Traité C.E.E., ouvre en effet la voie à toute une gamme de solutions.

Se référant à la C.E.C.A., le Professeur De Soto avait déjà remarqué : « La notion d'association ou de coopération est assez

---

(1) F. Dehousse, *Aspects politiques et institutionnels de la Communauté Economique Européenne* dans : *Les aspects juridiques du Marché Commun.* Compte rendu du Séminaire organisé à Chaud-Fontaine, Faculté de Droit de Liège, 1958, pp. 34 et sq, notamment p. 37.

(2) Paul Reuter, *Aspects de la Communauté Economique Européenne, Revue du Marché Commun,* 1958, p. 162.

simple pour permettre toute une gamme de situations intermédiaires entre la situation d'Etat tiers et celle d'Etat membre, et peut-être se formera-t-il une sorte de constellation de situations juridiques dont le noyau sera la Communauté et qui, tôt ou tard d'ailleurs, devra se simplifier » (1).

Examinant à son tour le cas de l'article 238 du Traité C.E.E., le Professeur Reuter a exprimé une opinion analogue : « Selon le Traité, écrit-il, les accords d'association pourront aller d'un geste purement symbolique à une participation communautaire qui se rapprochera autant que l'on voudra d'une adhésion » (2).

On peut donc envisager de nouer les liens les plus divers entre les pays tiers et la Communauté. Ces liens peuvent aller des plus flous aux plus étroits, c'est-à-dire des accords de coopération économique à l'union douanière en passant par la zone de libre échange.

Le choix entre ces solutions dépend alors de divers facteurs qui ont trait au caractère européen ou non de l'Etat candidat à l'association, à la situation politique et économique de cet Etat, à des motifs politiques et économiques qui, du côté de la Communauté, militent en faveur de cette association, au respect des règles conclues antérieurement, c'est-à-dire les règles du Traité de Rome lui-même et celles du G.A.T.T., enfin au souci de ne pas provoquer des perturbations sérieuses dans certains secteurs de l'économie des partenaires intéressés et de dégager un équilibre, compte tenu des engagements réciproques (3).

Procédons à l'examen des trois possibilités énoncées.

Section I

L'Association de coopération économique

Nous remarquerons tout d'abord que l'article 238 du Traité offre la possibilité d'associer certains Etats à la Communauté sous forme de simples accords de coopération économique dont le contenu très limité peut faire penser aux accords tarifaires ou commerciaux susceptibles d'être conclus en vertu des articles 111 et 113 que nous avons déjà examinés.

Mais pourquoi, dans ces conditions, recourir à la procédure de l'article 238, plutôt qu'à celle des articles 111 et 113 du même Traité ?

---

(1) De Soto, *Les relations internationales de la C.E.C.A., R.C.A.D.I.*, 1956, Vol. N° 90, Tome II, p. 81.

(2) P. Reuter, *Aspects de la C.E.E.*, déjà cité, p. 10.

(3) XXX, *L'Association de la Grèce au Marché Commun, Revue du Marché Commun*, juin 1961, p. 221.

Une considération de texte pourrait actuellement justifier le recours à l'article 238 du Traité C.E.E.

En effet, les dispositions de l'article 113 du Traité relatives à l'élaboration, par les organes de la Communauté et selon une procédure communautaire (1), d'une politique commerciale commune à l'égard des Etats tiers, ne sont applicables qu'après l'expiration de la période de transition. Durant cette période transitoire, conformément à l'article 111 du Traité (paragraphes 1 et 2), la Commission de la Communauté a seulement le choix entre deux solutions. Ou bien la Commission fait des propositions au Conseil sur la procédure à appliquer pour l'uniformisation de la politique commerciale, les Etats membres procédant eux-mêmes à la coordination de leurs politiques commerciales à l'égard des Etats tiers. Ou bien la Commission, avec l'assistance d'un Comité spécial désigné par le Conseil, conduit des négociations tarifaires avec des pays tiers, les Etats membres décidant collectivement en dernier ressort des mesures à prendre, durant les deux premières étapes de la période de transition (2).

Le recours à l'article 238 du Traité permettrait donc à la Communauté, sans attendre l'expiration de la période de transition, de mettre en œuvre elle-même une politique commune en matière de commerce extérieur. La procédure de conclusion des accords d'association fondée sur les articles 238 et 228 présente en effet des aspects communautaires indéniables : la négociation est l'œuvre de la Commission seule et non plus des délégations nationales (article 111, paragraphe 1), ou de la Commission assistée de représentants du Conseil (article 111, paragraphe 2), enfin, l'accord ne peut être conclu par le Conseil qu'après consultation de l'Assemblée. Il n'est donc plus question d'intervention exclusive des Etats membres, qu'ils soient considérés individuellement comme dans le cas de l'article 111, paragraphe 1, ou qu'ils soient considérés collectivement (article 111, paragraphes 2 et 3). Si la Commission se substituait ainsi aux délégations nationales des Six dans les négociations d'un ou plusieurs accords de coopération avec des Etats tiers, si l'Assemblée elle-même intervenait dans la formation de tels accords, en contribuant à la détermination de la volonté du Conseil par la formulation de ses avis, il est évident que cette procédure constituerait une victoire importante de la supranationalité sur la souveraineté des Etats. Certes, une décision à l'unanimité du Conseil demeurerait nécessaire pour que l'accord soit conclu de manière définitive, mais il est permis de penser que le Conseil ne pourrait contraindre la Commission à relancer, contre son gré, la négociation du projet d'accord auquel elle serait primitivement parvenue, qu'à la seule condition d'en décider ainsi par un vote

(1) Le Conseil, notamment, statue à la majorité qualifiée (articles 113, parag. 4, et 114).

(2) L'unanimité des membres du Conseil est exigée en effet durant ces deux étapes (articles 113, parag. 3, et 114).

lui-même acquis à l'unanimité (1). Le Conseil pourrait donc refuser de conclure, mais il ne pourrait conclure qu'un accord négocié par la Commission, enfin la Commission ne serait obligée de relancer la négociation dans un sens favorable au Conseil, que si celui-ci en décidait ainsi à l'unanimité.

L'intérêt de ce recours à l'article 238 est donc indéniable si l'on considère le raccourci qu'il permet d'opérer : il permettrait de passer de la coordination des politiques commerciales des Etats membres à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur.

Or, il nous semble primordial qu'une telle politique soit mise sur pied le plus rapidement possible, si l'on constate l'intérêt et les craintes que suscite la C.E.E. chez certains Etats-tiers.

Mais la possibilité d'un tel rcours à l'article 238 doit être immédiatement précisée en raison du contenu même de cet article dont l'application nous semble devoir être limitée. En effet, ainsi que nous l'avons déjà souligné, les accords d'association conclus conformément à cet article sont « caractérisés par des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ». La Communauté ne saurait donc avantager un Etat-tiers sans contrepartie de sa part, c'est-à-dire sans exiger de celui-ci des « *obligations réciproques* » (2), comme cela pourrait très bien se concevoir surtout dans le cadre de l'article 111, voire même à propos de l'article 113 du Traité, après la période de transition.

D'autre part, contrairement aux accords conclus en vertu de ces articles 111 et 113 du Traité, les accords conclus conformément à l'article 238 doivent prévoir « *des actions en commun et des procédures particulières* » (2).

Ceci suppose, selon nous, que ces simples accords de coopération économique prévoient un rapprochement des politiques économiques des parties contractantes, une certaine organisation de leurs relations, qui les distinguent des accords commerciaux du type classique.

N'est-ce pas d'ailleurs l'exigence d'un minimum de politique économique commune et d'un minimum d'institutionnalisation qui différencierait ces accords des simples accords tarifaires et commerciaux prévus aux articles 111 et 113 du Traité.

On peut donc concevoir que des accords commerciaux du type de ceux que prévoient les articles 111 et 113 du Traité C.E.E. puissent être conclus conformément à l'article 238, mais ils doivent alors être établis dans un ensemble de liens à la fois plus étendus et plus denses que nous avons appelés « accords de coopération économique ».

Si nous avons d'ailleurs dénommé « accords de coopération

---

(1) C'est là une contrepartie de cette clause d'unanimité censée jouer exclusivement au bénéfice des Etats, contre la supranationalité (article 149, parag. 1).

(2) C'est nous qui soulignons.

économique » la première catégorie d'accords d'association susceptibles d'être conclus conformément à l'article 238, nous croyons cette appellation pleinement justifiée. En effet, la coopération n'est pas l'œuvre d'un moment; celle-ci doit être constante et donc repensée périodiquement selon des « procédures particulières », afin de donner lieu à de nouvelles « actions communes ».

Nous pouvons le constater, nous sommes donc très éloignés de la conception de l'accord classique dont les différentes dispositions fixent dans ses moindres contours, l'objet même de celui-ci.

En dehors de toute référence aux articles 111 et 113, des considérations d'opportunité pourraient également conduire la Communauté à avoir recours à l'article 238 dans sa conception la plus souple, telle que nous l'avons présentée.

Les conditions auxquelles nous avons jugé nécessaire de soumettre tout Etat candidat à l'association impliquent que certains d'entre eux maintiennent leurs distances à l'égard de la Communauté Economique Européenne ou, au contraire, que d'autres soient tenus à l'écart de la Communauté.

Les Etats neutres européens relèvent de la première catégorie. Ceux-ci, tant en raison du but politique poursuivi par la Communeuaté Economique Européenne qu'en raison de l'incompatibilité de leur statut avec toute association étroite avec la Communauté, aspirent en effet à des relations statiques et non dynamiques, au sens d'un rapprochement toujours plus grand avec la Communauté. Or, dans une telle optique, l'association d'Etats neutres à la Communauté ne peut être fondée que sur de simples accords de coopération. Ces accords n'en devraient pas moins avoir une signification régionale, étant donné le caractère européen des Etats neutres. Tout le problème est donc celui du contenu à donner à ces accords régionaux.

Il est, d'autre part, des Etats non européens industrialisés, et nous citerons comme exemple les Etats-Unis qui, tout en étant très favorables à la Communauté Economique Européenne (1), n'adhèrent pas ou ne peuvent pas adhérer à l'idéologie politique communautaire. Les Etats-Unis ne seront jamais européens !

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, nous soutiendrons alors que ces Etats ne peuvent prétendre à une association étroite à la C.E.E. fondée sur une union douanière, qu'ils ne doivent pas même revendiquer une association fondée sur une zone de libre échange, que leur lot est d'être associés à la C.E.E. par des liens de coopération très souples, sur une base paritaire avec les autres Etats qui se trouvent dans cette situation.

---

(1) Cf. Kennedy dans le télégramme qu'il adressa à M. Walter Hallstein, Président de la Commission de la C.E.E., en réponse au télégramme que celui-ci lui avait envoyé lors de son entrée en fonction à la Maison Blanche :

« J'ai le sincère espoir que la réalisation des buts visés par le Traité de Rome continuera de marquer des progrès constants au cours des années à venir. C'est là un objectif auquel les Etats-Unis ne cesseront d'accorder résolument leur appui. » (*Le Monde*, 7 février 1961).

Une telle association doit être « ouverte ».

Le paradoxe n'est d'ailleurs qu'apparent, car les Etats qui souhaitent un renforcement de l'Europe l'affaibliraient et, pour finir, la condamneraient, en la noyant au sein d'une vaste association de libre échange.

Plus un Etat est géographiquement éloigné de l'Europe, plus il est dans l'impossibilité de participer à l'idéologie communautaire; en outre, plus il est industrialisé, plus il est en mesure d'aborder la Communauté de façon compétitive.

Une association entendue comme un simple accord de coopération économique aurait le mérite de tenir compte de cette situation et pourrait permettre d'aménager des rapports plus harmonieux ou d'ouvrir une compétition plus large entre la Communauté et les Etats-tiers non européens. Enfin, ce genre d'association rendrait possibles certaines actions communes dont la plus urgente et la plus préoccupante nous paraît être l'assistance aux pays les moins avancés dans leur développement. Il nous faudra donc également dresser les grandes lignes de ce que pourrait être cette association de coopération de type mondial ou « association ouverte ».

I. — L'Association de coopération économique de type régional

Nous nous placerons tour à tour à un point de vue économique, puis à un point de vue juridique et politique. Nous envisagerons ainsi le contenu de cette association puis son fonctionnement.

A. — LE CONTENU DE L'ASSOCIATION

Il faut d'abord remarquer qu'en raison du caractère européen de ces Etats neutres, leur association à la Communauté Economique Européenne serait une association de type régional et non une association ouverte à la manière de celle qui pourrait lier les Etats extra-européens à la Communauté.

Mais comment peut-on réaliser une association de type régional qui ne soit pas immédiatement une association ouverte ? Le Traité du G.A.T.T. est formel. Si les dispositions du G.A.T.T. ne font pas obstacle « à la formation d'une zone de libre échange ou à l'établissement d'une union douanière » entre les parties contractantes (article XXIV paragraphes 4 et 5), celles-ci n'en généralisent pas moins le traitement de la nation la plus favorisée à l'occasion de tout autre accord que ceux que nous venons de citer.

En effet, l'article premier de l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce (1) prévoit : « tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays, seront

(1) *Nations Unies, Recueil de Traités,* Vol. 55, p. 197.

immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature qui frappent les importations ou les exportations, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds destinés à régler les importations ou exportations... »

Les *parties contractantes* s'engagent donc mutuellement à accorder le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, mais l'article premier de l'accord en limite en même temps la portée aux « droits de douane et aux impositions de toute nature qui frappent les importations et les exportations ».

Si l'objet des accords de coopération entre la Communauté et les Etats neutres était limité à l'établissement de réglementations particulières en matière de tarifs et d'impositions, les autres Etats membres du G.A.T.T. seraient en droit de demander à bénéficier de cet abaissement des barrières douanières en invoquant la clause de la nation la plus favorisée.

Pour éviter de vider les accords de coopération de leur substance, il faudrait donc veiller à faire des concessions tarifaires en faveur des produits dont les co-signataires sont les principaux fournisseurs, de sorte qu'ils ne se voient pas évincés du marché par la première offre venue d'un autre Etat.

C'est certainement là une première manière de sauvegarder les intérêts des Etats neutres. Mais ceux-ci ne peuvent-ils pas demander un traitement plus favorable en raison même de leur situation commerciale présente ?

Il faut avoir présent à l'esprit que ces trois Etats, et notamment la Suisse et l'Autriche, appartiennent à la sphère économique des six. Soixante deux pour cent des importations de la Suisse viennent en effet des pays de la Communauté Européenne, où elle écoule quarante-deux pour cent de ses exportations (1). La moitié

---

(1) Cf. Déclaration de la Suisse au Conseil des Ministres de la C.E.E. le 24 septembre 1962 à Bruxelles :

« Avec les Six pays de la Communauté, ces chiffres étaient l'année dernière de 62 % pour les importations et de 42 % pour les exportations ; l'excédent commercial en faveur de la Communauté dépassait trois milliards et demi de francs suisses. Nous importons plus en provenance de certains pays de la Communauté, que d'autres Etats membres ayant une population plusieurs fois supérieure à la nôtre. C'est ainsi que, l'année dernière, nos importations en provenance de la République fédérale de l'Allemagne ont atteint en chiffres ronds 3,7 milliards de francs, elles se sont élevées à 1 1/2 milliard en provenance de la France, à 1 1/4 milliard en provenance de l'Italie, et à 1 milliard en provenance des pays du Benelux...

Aux relations commerciales, s'ajoute le réseau des prestations de services dont l'importance est particulièrement grande dans les relations de mon pays avec les autres pays européens. L'exportation suisse de capitaux à destination des pays de la Communauté est également très élevée. Environ 630.000 travailleurs étrangers originaires pour la plupart des pays membres de la Communauté sont occupés en Suisse, soit plus d'un quart de la population laborieuse. Je pourrais multiplier les exemples qui illustrent l'interpénétration des

des ventes de l'Autriche sont dirigées vers le Marché Commun où elle effectue plus de cinquante-neuf pour cent de ses achats étrangers, contre respectivement 15 % et 13 % vers et en provenance des pays de l'A.E.L.E. (1). Enfin, la Suède réalise 31,6 % de ses exportations vers les Six pays de la Communauté contre 34,4 % vers les sept pays de l'A.E.L.E., et 40,1 % de ses importations en provenance des pays de la Communauté contre 24,4 % en provenance des pays de l'A.E.L.E. (2).

Le Ministre des Affaires Etrangères d'Autriche, M. Kreisky, a maintes fois mis l'accent sur l'importance de ces échanges commerciaux. « Les quatre Etats neutres (Finlande, Suède, Suisse, Autriche), écrit-il, dans la revue viennoise, Forum (3), comptent ensemble quelques 22,5 millions d'habitants. Ces quatre pays hautement industrialisés achètent environ pour 4 milliards de dollars en provenance des pays du Marché Commun. Pendant la même période, les Etats-Unis n'ont, pour leur part, acheté que pour 1,6 milliard de dollars de marchandises; pour l'ensemble de l'année, le chiffre définitif pourrait être d'un peu plus de deux milliards. Cela signifie que les Etats-Unis importent deux fois moins de marchandises en provenance du Marché Commun que les quatre pays neutres. Tandis que de janvier à septembre 1961, les pays du Marché Commun enregistraient dans la balance de leurs échanges avec les Etats-Unis un déficit de 1,4 milliard de dollars, leur commerce avec les quatre pays neutres se soldait par un excédent de plus d'un milliard de dollars... Cela prouve nettement que *les problèmes qui se posent aux Etats-Unis et aux quatre Neutres dans leurs rapports avec la C.E.E. sont radicalement différents, et que, partant, les solutions envisagées, du moins pour certains de ces Neutres, ne peuvent être les mêmes* » (4).

Il est donc permis de penser que si ces taux d'échanges commerciaux n'étaient pas maintenus avec la Communauté, la situation économique de ces Etats se trouverait dangereusement compromise. Or, la Communauté ne peut souhaiter un tel résultat.

Les Etats neutres européens ne seraient-ils pas tentés de

---

activités économiques de nos pays. Ils montrent jusqu'à quel point sont déjà réunies les conditions d'une participation de la Suisse à un marché européen intégré et combien les effets de son exclusion seraient négatifs... »

(1) *Le Monde*, 21 octobre 1961.

— *Revue du Marché Commun* : Déclaration autrichienne à la réunion du Conseil des Ministres de la C.E.E., le 28 juillet 1962, p. 415. Selon ce document : « En 1961, 49,6 % du total des exportations autrichiennes (environ 600 millions de dollars) étaient destinés à la C.E.E., tandis que 59,5 % du total des importations autrichiennes (environ 885 millions de dollars) provenaient des pays membres de la Communauté Economique Européenne. »

— Fritz Bock, « L'Autriche souhaite profiter des avantages d'un grand espace économique européen », 12 novembre 1963, p. 9 (*Le Monde*).

(2) *La Documentation française*, Articles et Documents, 10 mai 1962 : « Les Neutres et l'Economie Européenne », p. 5.

(3) En ce sens, *Le Monde*, 24-25 juin 1962.

(4) C'est nous qui soulignons.

donner une nouvelle orientation à leur commerce, si pareille hypothèse se présentait ? (1).

La Grande-Bretagne qui se propose de défendre les intérêts des membres de l'A.E.L.E. (2) dont font partie les trois Neutres, ne pourrait d'ailleurs accepter un tel traitement à leur égard.

Pourquoi alors, dans un légitime souci de sauvegarder le développement de l'économie des Etats neutres, la Communauté ne garantirait-elle pas à ceux-ci, pour une durée assez longue, le volume actuel de leurs échanges avec les pays du Marché Commun ? Pourquoi ne pas chiffrer, par exemple, les importations et les exportations des trois Etats neutres vers le Marché Commun et celles du Marché Commun vers les trois Neutres, pour les trois dernières années écoulées, et leur proposer que la moyenne de ces chiffres leur soit garantie, de telle sorte qu'en tout état de cause, la Communauté ne puisse leur causer aucun préjudnce (3) ?

N'est-ce pas d'ailleurs la solution que proposait également un représentant de la Belgique, M. Le Holdey, lors de la huitième réunion jointe des membres de l'Assemblée Parlementaire Européenne et des membres de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe ? « A tous les pays européens qui ne veulent pas des objectifs politiques poursuivis par les Six, les Communautés doivent offrir sans retard des accords d'association basés sur l'article 238 du Traité de Rome, accords qui assureraient à ces pays le maintien des courants d'échanges traditionnels et qui rétabliraient entre Européens le climat de confiance et de collaboration indispensables » (4).

De tels accords présenteraient l'avantage de ne pas obliger les partenaires à communiquer les mesures ainsi convenues aux parties contractantes du G.A.T.T., puisque, nous l'avons vu, les dispositions de l'accord ne sont relatives qu'aux tarifs douaniers et aux impositions.

Une association des Etats neutres à la Communauté, sur la

---

(1) *Le Monde*, 1er mars 1962.

(2) Cf. *Rapport de M. Maurice Mac Millan devant l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe*. Document N° 1392. A la page 9, M. Mac Millan écrit : « ... si la Communauté Européenne s'édifie, en laissant à l'écart l'Autriche et la Suède, sans parler de la Suisse et de la Finlande, n'y a-t-il pas lieu de craindre qu'au bout de quelque temps certains de ces pays se trouvent à leur tour politiquement isolés et économiquement affaiblis, face à leurs voisins communistes ? Or, tout affaiblissement d'un pays européen libre ne peut qu'être contraire aux intérêts de l'Europe et du monde libre. » — Voir également du même auteur : *Rapport sur la politique générale du Conseil de l'Europe*, Doc. 1420 (9 mai 1962).

(3) Une telle proposition fut faite par le Président P.-H. Teitgen, en ce qui concerne les pays de l'O.E.C.E., lorsque fut posé devant l'A.P.E. le problème de la zone de libre échange. Cf. *Débats A.P.E.*, octobre 1958, N° 3, p. 430. Nous la renouvelons à propos des Neutres, pensant que leur nombre réduit (trois, éventuellement quatre si la Finlande vient s'ajouter aux trois autres, au lieu de onze), en rendrait plus aisée la réalisation.

(4) *Compte rendu in extenso des Débats*, Strasbourg, 19-20 septembre 1960, p. 209.

base des propositions que nous venons de formuler, respecterait donc les droits de ces Etats. Néanmoins, cette solution présenterait l'inconvénient de maintenir les Etats neutres en marge d'une Communauté Européenne qui renforcerait sa cohésion d'année en année. Ce serait, selon nous, hypothéquer l'avenir. Des règles particulières de fonctionnement devraient permettre d'éviter cet inconvénient.

B. — LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION

Les Etats neutres, pour ne pas être en retard sur la Communauté et pour ménager, un jour venant, une admission rendue plus aisée en raison d'un contexte international différent, auraient le plus grand intérêt à suivre l'évolution des Six dans l'élaboration d'une politique commune, et à harmoniser leurs tarifs douaniers extérieurs avec le tarif douanier extérieur commun de la Communauté (1). Pour ce faire, les Etats neutres n'auraient pas besoin d'assumer l'obligation conventionnelle d'observer les décisions des Institutions de la Communauté, ils ne pourraient d'ailleurs pas contracter une obligation conventionnelle de ce genre, mais ils pourraient, en revanche, adopter un grand nombre de mesures arrêtées par la Communauté (2) en prenant des mesures parallèles, de leur propre autorité, et en pleine indépendance. La neutralité des Etats serait ainsi sauvegardée et leur admission toujours possible à l'avenir. La réalisation de cette idée pourrait d'ailleurs être facilitée de deux manières : par une institutionnalisation des accords d'association et par une association des Etats neutres entre eux.

Un système institutionnel pourrait en effet être mis sur pied qui aurait une double tâche : d'une part, faciliter l'adoption par les Etats neutres, des grandes lignes de la politique commune des Six en matière de commerce extérieur, en matière sociale, dans le domaine de l'agriculture, dans le domaine des transports et dans le domaine monétaire, d'autre part, appliquer l'accord de coopération intervenu.

L'institutionnalisation des relations entre la Communauté et chacun des Etats neutres, aux fins de favoriser l'alignement de leur politique sur la politique commune des Etats membres, s'analyse-

---

(1) Selon M. Fritz Bock, ministre autrichien du Commerce et de la Reconstruction, l'Autriche, notamment, serait « prête à accepter le tarif douanier extérieur de la C.E.E., qui ne diffère pas beaucoup de la moyenne des tarifs douaniers autrichiens ». (*Le Monde*, article déjà cité, 12 novembre 1963, p. 9).

Voir en ce sens Paul FABRA, *Les négociations entre Vienne et la C.E.E.* (*Le Monde*, 12 novembre 1963, p. 10), et *L'intérêt de l'Europe libre : un accord entre l'Autriche et le Marché Commun* ; une étude de la Fédération des industries autrichiennes ; Industrie — Verband (*Le Monde*, 12 novembre 1963, p. 11).

(2) La Communauté pourrait d'ailleurs elle-même arrêter ces mesures après avoir consulté les Etats neutres, lorsque celles-ci ont une incidence particulière sur leurs propres intérêts.

rait en de simples consultations régulières des deux parties. Ces consultations ne donneraient pas lieu à des décisions communes mais permettraient de préparer d'éventuelles décisions unilatérales de la part des Etats neutres. Les Etats neutres décideraient, en toute indépendance, d'aligner leur propre politique sur celle de la Communauté. Les Etats neutres ne pourraient être considérés comme liés par quelque obligation que ce soit.

En ce qui concerne l'application de l'accord, le système institutionnel devrait fonctionner avec le souci de préserver l'autonomie de fonctionnement de la Communauté et la neutralité de chaque Etat associé. Le système devrait être fondé sur le principe du bilatéralisme. La Communauté, d'une part, ainsi que chaque Etat neutre associé, d'autre part, disposeraient chacun d'une voix. Mais, à la différence de l'hypothèse précédente, des décisions pourraient être prises d'un commun accord en vue de l'application de l'accord. Un Conseil d'Association pourrait être institué selon ces principes.

Dans l'intérêt de chacun des Etats neutres et dans l'intérêt général de l'association, il serait cependant préférable que les trois Etats neutres siègent ensemble et avec les mêmes droits au sein de ce Conseil d'Association. Il pourrait en découler ainsi une harmonisation des politiques menées par les trois Etats.

Ces considérations nous conduisent d'ailleurs à penser que les Etats neutres, tant dans leur propre intérêt que dans l'intérêt de l'unification européenne, auraient un grand avantage à s'associer entre eux de manière étroite. Ne le sont-ils pas déjà au sein de l'A.E.L.E. ? Il leur appartient maintenant de s'associer d'une manière plus étroite sur la base d'une politique commune élaborée parallèlement à celle de la Communauté. La Finlande, déjà associée à l'A.E.L.E., pourrait d'ailleurs participer à une réalisation de ce type. Par la création de ce marché élargi, les Etats neutres seraient alors plus à même de coexister et de coopérer avec la Communauté. L'article 238 du Traité C.E.E. prévoit d'ailleurs expressément la possibilité d'une telle association, puisqu'il y est dit que : « la Communauté peut conclure avec un Etat-tiers, *une union d'Etats* ou une organisation Internationale, des accords créant une association ». Ce n'est cependant pas cette voie que les trois Etats semblent s'apprêter à suivre. En effet, s'il a été question, un certain temps (1), d'entente entre les trois Etats, ceux-ci ont présenté simultanément mais séparément leur demande d'ouverture de négociations en vue de trouver « une forme appropriée de participation au Marché Commun ».

L'explication, semble-t-il, doit en être cherchée dans la diversité de leur situation économique et leur politique tarifaire différente (les droits de douane sont très bas en Suède et en Suisse mais non en Autriche), ou encore, dans l'origine de leur neutralité (2). Cette attitude n'engage cependant pas l'avenir ; si chaque Etat se

(1) *Le Monde*, 5 septembre 1961, 6 octobre 1961, 15 décembre 1961.
(2) *Le Monde*, 14 octobre 1961, 10 mai 1962.

propose d'obtenir les conditions les plus favorables qui soient, il est vraisemblable, qu'en cas de réussite des négociations, ces trois Etats adopteront une attitude commune les uns à l'égard des autres ainsi qu'à l'égard de la Communauté.

II. — L'Association de coopération économique de type mondial ou « l'association ouverte ».

Celle-ci peut être définie à partir de récentes propositions américaines auxquelles a répondu la Communauté.

A. — Les propositions américaines

Impressionnés par « les effets saisissants » (1) de la Communauté Economique Européenne, à la formation de laquelle ils ont donné tout leur appui, les Américains ont vite estimé qu'une coopération entre eux et la Communauté Européenne était de nature à favoriser le développement économique du monde occidental et à en renforcer la cohésion (2).

L'accord signé le 7 mars 1962 à Genève entre la Communauté et les Etats-Unis, dans le cadre de la conférence tarifaire du G.A.T.T. a révélé à ses auteurs les responsabilités qu'ils partageaient à l'égard de l'ensemble du monde et ils ont en conséquence décidé de ne pas considérer la conclusion de cet accord comme un aboutissement, mais, au contraire, comme une première étape vers la conclusion d'un grand accord de désarmement douanier entre les Etats-Unis et la Communauté.

L'Administration démocrate conçut alors, la première, « le grand dessein » de proposer à la Communauté une réduction substantielle de leurs barrières douanières et contingentaires, afin que celle-ci puisse bénéficier à toutes les nations sans exclusive.

« Ce que je propose, déclara le Président Kennedy le 6 décembre 1961 (3), c'est qu'une initiative commune, profitable non seulement aux exportateurs des pays intéressés, mais aussi aux économies de tous les autres pays du monde libre, soit prise des deux

---

(1) George Ball, Sous-Secrétaire d'Etat américain aux Affaires Economiques. Discours prononcé le 1er novembre 1961 à New York devant la 48e National Foreign Trade Convention, *Bulletin de la C.E.E.*, janvier 1962, N° 1, p. 26, et *Le Monde*, 4 avril 1962.

(2) Si l'initiative de la Grande-Bretagne d'ouvrir des négociations avec les Six Etats membres de la Communauté en vue de son admission a précipité la décision des Etats-Unis de donner une nouvelle forme à leurs relations avec la Communauté, le fait que la Grande-Bretagne ait été tenue à l'écart de la Communauté n'a rien enlevé, aux yeux de l'Administration américaine, à l'opportunité d'une telle décision.

(3) Discours prononcé par le Président Kennedy devant le Soixante-sixième Congrès annuel de la National Association of Manufacturers, *Bulletin de la C.E.E.*, janvier 1962, N° 1, p. 32.

côtés de l'Atlantique. Les barrières douanières de toutes les nations industrielles doivent être réduites sous l'impulsion des deux grands marchés communs du monde atlantique. »

La coopération avec la Communauté proposée par le Président des Etats-Unis se situe donc dans une optique mondiale. Constatant en effet que la plus grande partie de la production industrielle du monde occidental se trouve concentrée aux Etats-Uuis et dans la Communauté, le Président Kennedy espère qu'une libéralisation du commerce entre les deux grands marchés provoquera la constitution d'une « nouvelle communauté commerciale de laquelle toutes les nations du monde libre pourront tirer leur profit » (1).

Il ne s'agit donc pas, pour les dirigeants des Etats-Unis de proposer à la Communauté la conclusion d'un accord de coopération exclusive ; il ne s'agit pas plus de lui proposer la création d'une zone de libre échange, le Président des Etats-Uuis s'en est lui-même défendu (2), il s'agit de rechercher les éléments d'une coopération des deux grands marchés au sein d'une « association ouverte », d'un « partnership ouvert » dont les avantages consentis par les deux partenaires seraient immédiatement étendus aux autres Etats. L'association doit être « non préférentielle ». Les mesures convenues entre les deux partenaires doivent pouvoir être communiquées aux Parties Contractantes au G.A.T.T. et être appliquées à leur profit.

---

(1) Message sur l'état de l'Union prononcé par le Président Kennedy devant le Quatre-vingtième Congrès des Etats-Unis le 11 janvier 1962. *Bulletin de la C.E.E.*, février 1962, N° 2, p. 36.

Voir également le message sur le commerce, adressé au Congrès, par le Président des Etats-Unis le 25 janvier 1962. Le Président des Etats-Unis y disait : « Nous devons essentiellement nous efforcer d'arriver avec la Communauté Economique Européenne à une association commerciale non discriminatoire. Si cette association ne réussit qu'à faire éclater le monde libre ou augmenter la disparité entre nations riches et pauvres, elle aura échoué dans la poursuite d'un de ses objectifs essentiels. Les pouvoirs de négociation prévus par la présente loi seront donc utilisés à la fois pour renforcer les liens des deux « Marchés Communs » avec les républiques d'Amérique latine, le Canada, le Japon et d'autres nations non européennes, et pour augmenter notre commerce avec ces pays, et pour les aider à multiplier les occasions qu'ils ont de commencer avec le Marché Commun. » *Bulletin de la C.E.E.*, mars 1962, N° 3.

(2) Voir le discours prononcé par le Président des Etats-Unis le 7 décembre 1961 : « Je ne propose pas — cela n'est ni nécessaire, ni souhaitable — l'adhésion des Etats-Unis au Marché Commun, une modification de nos conceptions de la souveraineté politique, l'établissement d'une Communauté commerciale de peuples riches, l'abandon de notre politique traditionnelle concernant la clause de la nation la plus favorisée, la création d'une zone authentique de libre échange, ni un affaiblissement quelconque des liens économiques étroits qui nous unissent au Canada, au Japon et au reste du monde libre. » *Bulletin de la C.E.E.*, janvier 1962, N° 1, p. 32.

L'idée d'une zone de libre échange serait d'ailleurs peu réaliste. Elle ne manquerait pas en effet de liguer contre elle, d'une part, un certain nombre d'Etats Européens qui ont repoussé en 1958 les idées de M. Maudling ; d'autre part, le Congrès qui trouverait vraisemblablement trop contraignant un accord créant une zone de libre échange.

Désireux de mettre sans tarder ses projets à exécution, le Président des Etats-Unis a alors déposé devant le Congrès un projet de loi sur l'expansion du commerce (1), dès le 25 janvier 1962. Ce projet, approuvé à une forte majorité par la Chambre des Représentants et adopté à la quasi unanimité par le Sénat, donne au Président Kennedy l'autorisation de négocier de très importantes concessions tarifaires avec la C.E.E. Le nouveau mandat que cette loi donne au Président des Etats-Uuis, pour une période de cinq ans, peut se résumer ainsi (2):

1° autorisation de négocier un abaissement de tarifs pouvant aller jusqu'à 100 % sur les produits qui sont fournis, à raison de 80 % au moins du marché mondial, par les Etats-Unis et la Communauté réunis (3);

2° autorisation de négocier un abaissement de 50 % pour les autres marchandises ;

3° autorisation de réduire ou d'éliminer tous tarifs ou autres restrictions sur les importations de produits tropicaux en provenance des pays amis sous-développés, dans la mesure où la C.E.E. agirait de même ;

4° pour pallier les difficultés que ne manquera pas de provoquer l'augmentation de la compétition due à l'accroissement des importations, la loi inclut deux mesures de sauvegarde :

— assistance fédérale aux entreprises et aux travailleurs qui seraient lésés par les importations ;

— relèvement des tarifs pour répondre aux restrictions « déraisonnables » que les autres pays pourraient apporter à leurs importations en provenance des Etats-Uuis.

B. — La réponse de la Communauté

La Communauté accuillit ces propositions avec satisfaction (4) mais ses représentants les plus officiels n'en jugèrent pas moins nécessaire d'en préciser la portée et d'en fixer le contenu. On doit

---

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, mars 1962, N° 3, p. 32.

(2) *Communauté Européenne*, novembre 1962, p. 4.

(3) Cette première négociation ne pourra porter en fait que sur un nombre très réduit de produits en raison du refus de la demande d'admission de la Grande-Bretagne avec lequel le Président Kennedy n'avait pas compté. La négociation a changé de dimension !

(4) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 270.

— *Bulletin de la C.E.E.*, mars 1962, N° 3, p. 36 : la déclaration du porte-parole de la Commission sur le message du Président Kennedy, et p. 35 : la déclaration du Conseil de la C.E.E. concernant la position de la Communauté en matière de négociations tarifaires multilatérales.

— *Bulletin de la C.E.E.*, mai 1962, N° 5, p. 11 : le Communiqué conjoint du Président Kennedy et du Président Hallstein publié après leur entretien à Washington le 12 avril 1962.

— *Bulletin de la C.E.E.*, décembre 1962, N° 2, p. 11 : le Communiqué de la Commission sur la signature, par le Président Kennedy, de la loi sur l'expansion du commerce : « La Commission de la Communauté Economique Européenne salue avec satisfaction la signature, par le Président Kennedy, de la loi sur l'expansion du commerce. Cette signature constitue un pas important vers

dire, d'ailleurs, que les « pré-négociations » qui se sont déroulées à Genève, dans le cadre du G.A.T.T., du 16 au 22 mai 1963, y ont largement contribué.

1. *La portée des propositions américaines.*

« L'initiative de l'administration Kennedy en matière de politique commerciale, déclara le Président de la Commission, inaugure une phase entièrement nouvelle. L'Europe était un objet, et elle commence à devenir un partenaire. » (1)

L'initiative du Président Kennedy est d'ailleurs très exactement définie par l'expression de « partnership ouvert » qu'il a plusieurs fois utilisée, et ce caractère correspond assez exactement aux exigences des circonstances du moment. « Partnership », déclara encore le Président Hallstein, « cela signifie coopération constante, étroite et systématique, rien de plus et rien de moins » (2).

« Rien de plus », c'est-à-dire que les Européens n'envisagent pas de créer une « communauté atlantique », quel qu'en puisse être l'attrait près de ceux qui rêvent d'institutionnaliser les relations entre la C.E.E. et les Etats tiers, et notamment les Etats-Unis (3). Une telle communauté n'est actuellement possible que dans un cadre régionalement circonscrit. Le reste n'est que pure anticipation. La Communauté est encore en devenir et la traiter comme une entité achevée est irréaliste.

« Rien de moins », cela signifie que le « partnership » ne doit pas se limiter à un simple accord tarifaire, mais qu'il doit au

---

une nouvelle ère des rapports économiques internationaux. Par cet acte, et avec le soutien du Congrès et du peuple américain, le Président a engagé son pays dans la voie d'une libéralisation très large du commerce mondial. Il a ainsi proclamé que son pays est prêt à suivre ce programme en tant que partenaire des pays de la Communauté Européenne, pour le bien de tous les pays libres. « Le partnership » atlantique peut maintenant passer de l'idée à sa réalisation. Les moyens sont maintenant disponibles pour un élargissement des échanges grâce à une réduction générale des tarifs accompagnés de l'adoption de règles de « fairplay ». Une telle impulsion du commerce, acceptée par les partenaires, dans le cadre d'avantages réciproques, engendrera à l'égard du monde libre, comme cela est le cas au sein de la Communauté Européenne, une nouvelle vigueur économique. Cette nouvelle entreprise de « partnership » augmentera ainsi la coopération atlantique, au fur et à mesure que les cloisons des économies nationales disparaîtront. Ces avantages, et ceux qui se réalisent sans aucun doute dans cette nouvelle voie de coopération, confirment l'importance historique de l'acte qui vient d'être pris par le Président Kennedy, au nom de son pays et du monde libre ».

(1) Exposé fait par le Président Hallstein devant la presse diplomatique à Paris. *Bulletin de la C.E.E.*, août 1962, N° 8, p. 5.

(2) *Ibid.*, p. 8.

(3) Le Président Hallstein l'a souligné à plusieurs reprises. Voir :

— *Bulletin de la C.E.E.*, mai 1962, N° 5, p. 8.

— *Bulletin de la C.E.E.*, août 1962, N° 8, p. 7.

— *Bulletin de la C.E.E.*, juillet 1963, N° 7, p. 7.

— *Le Monde*, 5 mars 1963, p. 16 (discours prononcé à l'Université de Colombia le 3 mars 1963).

— *Communauté Européenne*, N° 4, avril 1963, p. 5.

contraire servir de cadre à une politique ouverte et concertée à la fois, c'est-à-dire que le « partnership » doit avoir un certain « contenu ».

2. *Contenu de « l'association ouverte ».*

— L'association des deux grands marchés doit être ouverte ; le « partnership » doit être sans frontière. « Il serait inconcevable, dit M. Hallstein, que les Etats-Unis et l'Europe instaurent entre eux des rapports où le reste du monde ferait l'objet de discrimination. Au contraire, le partnership proposé est exempt de discrimination, comme le commande le G.A.T.T. » (1). Communauté et Etats-Unis se rejoignent donc, sur un pied d'égalité, pour considérer que leur coopération ne doit comporter aucune exclusive, n'impliquer aucune discrimination. Se fondant sur leurs positions de forces respectives, ils estiment au contraire, qu'il est de leur pouvoir et de leur devoir de réaliser une libération sans précédent du commerce mondial susceptible de bénéficier à toutes les nations, qu'elles soient en voie de développement (2) ou qu'elles soient déjà développées (3). Le succès de cette entreprise serait donc de nature à résoudre le problème des rapports de la Communauté Européenne avec les pays tiers non englobés dans la zone de préférence tarifaire.

— Cependant, et c'est par là surtout que se distingue la position de la Communauté, cette libération doit être prudente et mesu-

---

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, août 1962, p. 8.

Voir également la déclaration du Président Hallstein en date du 18 septembre 1963, devant le Parlement Européen et l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe réunis en session jointe (10e session) : « L'ordre commercial plus libre que nous recherchons ne doit pas se cantonner à l'espace atlantique ; il doit être à la mesure des intérêts et des devoirs mondiaux des parties en présence » (*Le Monde*, 19 septembre 1963, p. 19).

(2) Il serait notamment souhaitable que les deux partenaires envisagent des consolidations ou des réductions de droits de leurs tarifs douaniers sur des produits intéressant plus particulièrement les pays d'Amérique latine, ceux-ci font preuve en effet d'une certaine appréhension à l'égard de la Communauté, estimant que cette dernière se préoccupe beaucoup plus des pays en voie de développement d'Afrique ou d'Asie, y compris du Moyen-Orient.

(3) L'un des Etats les plus intéressés par une telle mesure serait le Japon. Après une période d'expansion spectaculaire illustrée par un taux de croissance de 16 % pour l'année fiscale 1961-1962, l'économie japonaise souffre en effet d'un commencement de surproduction et d'un sérieux déséquilibre de sa balance commerciale. Or, le Japon ne voit guère de remède. Il s'épouvante, au contraire, devant la constatation de ces multiples ensembles économiques internationaux dont il se trouve toujours tenu à l'écart en raison de sa situation géographique. Les Japonais, écrit M. Guillain, l'expriment très bien dans une formule favorite : « Nous sommes les orphelins du monde libre. » Une libération des échanges, sans exclusive, devrait donc permettre au Japon de trouver au sein de la Communauté les débouchés et les échanges nouveaux dont il a besoin pour maintenir sa production et rétablir l'équilibre de son commerce. Le maintien du Japon comme avant-garde de l'Occident en Asie appelle sans doute une telle solution.

Sur la situation du Japon face à la Communauté, voir l'excellent article de Robert Guillain, *Le Monde diplomatique*, août 1962, p. 9.

rée. En effet, bien que devant être substantielle, la réduction tarifaire à laquelle les Etats-Uuis demandent de participer ne doit pas porter atteinte à l'unité de cette dernière. « La limite de la politique libérale des Six est là, écrit M. P. Drouin, dans « l'Europe du Marché Commun » (1). Sans doute, le tarif extérieur commun ne doit pas être « fétiche » et, pour souder entre eux les pays signataires du Traité de Rome, la politique agricole commune, par exemple, a autant d'efficacité, sinon plus, que le cordon douanier qui délimite l'aire de la Communauté. Mais, tant que l'union économique n'est pas plus affirmée — en attendant l'union politique —, il est dangereux de toucher sans précautions au tarif extérieur commun » (2).

Les Américains ne seraient-ils pas d'ailleurs les grands gagnants de ce désarmement douanier avec la C.E.E. ? Le Président Kennedy ne l'a pas caché aux membres du Congrès, afin de mieux emporter leur vote. Evoquant, dans son message du 25 janvier 1962, la liste des produits pour lesquels il serait possible de négocier un abaissement des tarifs allant jusqu'à 100 %, il déclarait : « Dans une considérable mesure, ce sont des articles où notre capacité d'affronter la compétition est démontrée par le fait que nos exportations sont sensiblement plus importantes que nos importations. Ils représentent près de deux milliards de dollars de nos exportations vers les pays actuellement membres ou appelés à devenir membres du Marché Commun, et pour environ un milliard quatre cent millions de dollars de nos importations en provenance de ces mêmes pays. »

Les représentants de la Communauté ont donc compris qu'ils devaient se montrer vigilants (3), et la première manifestation de cette vigilance leur a paru consister dans une connaissance exacte du niveau des tarifs douaniers américains, afin qu'un accord éventuel ne consacre pas une inégalité de tarif extérieur déjà existante. Si le tarif extérieur moyen des Etats-Unis est de 7,1 % pour les Etats-Unis et de 5,7 % pour la C.E.E., des réductions tarifaires identiques laisseraient en effet subsister l'inégalité des niveaux (4).

---

(1) P. Drouin, *op. cit.*, p. 329.

(2) Il est donc urgent pour la Communauté, si elle veut engager les négociations avec les Etats-Unis avec quelque garantie quant à son avenir, de prendre des mesures décisives dans la voie de la politique agricole commune dans celle d'une politique énergétique commune, dans celle d'une politique monétaire commune, dans celle d'une politique conjoncturelle et de coordination des investissements ; bref, la Communauté doit établir une programmation ou une planification souple fixant les buts à atteindre et les options essentielles à prendre. Le gouvernement français a, avec raison, particulièrement mis l'accent sur la nécessité de développer et de perfectionner la politique agricole commune qu'il considère comme une composante essentielle de l'union économique, avant d'apporter une réponse européenne au « trade expansion act » (*Le Monde*, 31 mars-1er avril 1963, p. 7. — Voir également *Le Monde*, 11 mai 1963, p. 8.)

(3) La « guerre des poulets » de l'été 1963, n'a d'ailleurs pu que confirmer leur conviction à ce propos.

(4) D'après les estimations des experts Américains eux-mêmes, à la suite de l'accord tarifaire conclu dans le cadre du G.A.T.T. Selon « Le Monde », le tarif américain est très « dispersé », et le nombre des droits élevés est beaucoup plus important que celui des droits du tarif extérieur commun euro-

Il est bien évident, par exemple, que si l'on réduisait de 50 % un droit de 80 %, le droit de 40 % qui subsisterait serait encore prohibitif et la Communauté européenne ferait un marché de dupes en acceptant la méthode préconisée par les Américains d'une réduction pure et simple des droits de douane.

La nécessité d' « écrêter les tarifs élevés avant d'abaisser les droits moyens » (1) est donc tout naturellement apparue au premier plan des proccupations des six, lors des « prénégociations » qui ont eu lieu à Genève, dans le cadre du G.A.T.T., du 16 au 22 mai 1963.

Cédant notamment aux arguments de la France, favorable à une « harmonisation automatique des tarifs des pays industrialisés vers des taux objectifs modérés » (2), les Six se mirent d'accord, lors de la réunion du Conseil des ministres du 10 mai 1963. pour souhaiter que les négociations devraient se dérouler « sur la base de concessions réciproques » et « tendre simultanément à un abaissement des tarifs et à une réduction des disparités » (3).

La délégation américaine ne souscrivant pas, cependant, à cette idée de « réduction des disparités », un compromis finit par être élaboré après de difficiles négociations (4). Celui-ci est ainsi libellé :

« Etant donné les résultats limités des négociations produit par produit de ces dernières années, les négociations commerciales devraient se baser sur un plan de réduction tarifaire linéaire substantielle avec les exceptions limitées qui feront l'objet d'une confrontation et d'une justification. Les réductions linéaires seront égalées. Dans le cas où existent des disparités sensibles dans les niveaux des tarifs, les réductions tarifaires seront effectuées sur la base de règles spéciales d'application automatique et générale. »

Dans un langage plus explicite, l'économie de ce compromis peut se résumer selon les grandes lignes suivantes :

1° conformément aux désirs manifestés par les Américains, la méthode « normale » de réduction tarifaire consistera en un abattement linéaire et égal des tarifs de part et d'autre ;

2° quand il existera des disparités sensibles entre les différents tarifs en présence, des règles spéciales seront appliquées (5). Les

---

péen. Ainsi 38 % des droits américains dépassent 20 % contre 5,3 % seulement pour le Marché Commun, 19 % des positions américaines se situent au delà de 30 % contre 0,3 % seulemnt pour les Six (*Le Monde*, 5-6 mai 1963).

(1) André Philip, « Relance Européenne », *Le Monde*, 17 avril 1963, pp. 1 et 2. Voir également : Paul Fabra, « Une réponse européenne au Trade Expansion Act » — *Le Monde*, 31 mars-1er avril 1963, p. 7.

(2) Ces taux objectifs, selon les Six, pourraient être fixés ainsi :
0 % pour les matières premières ;
5 % pour les produits fins ;
100 % pour les produits manufacturés.

(3) *Le Monde*, 11 mai 1963, pp. 1 et 18.

(4) Sur ces négociations, voir notamment : Paul Fabra, *Le Monde*, 19 et 20 mai 1963, p. 11 — 21 mai 1963, p. 20 — 23 mai 1963, p. 21.

(5) Un comité d'experts doit en fixer la teneur.
Voir : *Le Monde*, 29 juin 1963, p. 18.

tarifs élevés ne seront pas abaissés de manière égale, de part et d'autre, mais ils seront écrêtés de manière automatique et générale (ce qui exclut tout recours à la méthode de négociations produit par produit).

Reste à savoir, ce qu'il faut entendre par « disparités sensibles » ! De larges discussions ont opposé la délégation américaine et la Communauté Européenne sur ce point. Les Américains voulaient que les pays qui se plaignent de disparités fassent la preuve que celles-ci étaient une cause de distorsion pour le développement du commerce. Mais une telle preuve est si difficile à établir que cette précision n'a pas été retenue lors de l'adoption du compromis. Il semble, en fait, qu'il n'y ait guère d'autre interprétation en dehors d'une interprétation objective. Seules « les disparités substantielles » (1) seraient prises en considération, c'est-à-dire celles qui recouvriraient des tarifs douaniers d'un niveau, de part et d'autre, substantiellement différent. Ce niveau devrait être fixé de manière objective. Le comité des experts, dit « Comité des négociations commerciales » pourrait fixer ce niveau.

— Enfin, et c'est là un des points sur lesquels on se propose à juste titre de mettre l'accent, une telle coopération ne saurait être instituée sans un minimum de politique commune, sans un minimum de gouvernement.

C'est l'opinion exprimée, par exemple, par M. Giscard d'Estaing, ministre des finances du gouvernement français, évoquant cette baisse des tarifs douaniers devant l'American Club de Paris « Nous pensons qu'il n'y a pas de liberté économique durable sans un certain degré d'organisation. C'est pourquoi tout abaissement prononcé des droits de douane entre les Etats-Unis et l'Europe doit être précédé ou accompagné d'une confrontation des politiques économiques. » (2)

Cette organisation et cette confrontation des politiques économiques dont fait état M. Giscard d'Estaing, pourraient être le fait d'institutions communes, de « Comités ad hoc », qui interviendraient dans les domaines suivants (3) :

---

(1) Selon un terme retenu par le projet de compromis élaboré par les Six (*Le Monde*, 21 mai 1963, p. 20) et repris par le compromis définitif.

(2) *Communauté Européenne*, avril 1962, p. 4.
Le Monde, 9 mars 1962.

(3) Voir l'*Introduction au Cinquième rapport général sur l'activité de la Communauté*, pp. 16 et 17.
« Déclaration du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe Communauté Européenne », janvier 1963, p. 9.
— Il s'agit là, cependant, à la fois d'un minimum et d'un maximum d'institutionnalisation. Il ne saurait être question, selon nous, d'établir entre les deux partenaires un Haut Conseil, une Assemblée et une Cour de Justice, ainsi que certaines personnalités l'ont un peu trop hâtivement proposé.
M. Hallstein en a récemment donné les raisons lors de la 10e session jointe du Parlement Européen et de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe qui s'est tenue les 17 et 18 septembre 1963 à Strasbourg. « Le Congrès Américain, a déclaré le président de la Commission de la C.E.E., est fort loin d'accepter le degré de discipline communautaire dont se sont accommodés nos

— dans le domaine industriel, afin de faire respecter une concurrence loyale, garante à toutes les parties, et afin d'organiser toute action susceptible de prévenir une récession ;

— dans le domaine agricole, afin d'y développer une politique cohérente des principaux produits (1) ;

— dans le domaine de l'aide aux pays en voie de développement, afin de mettre en œuvre une contribution commune à ces pays, dans leur ensemble. Une politique commune pourrait être instituée qui aurait pour tâche d'organiser les marchés des produits de base et de stimuler l'assistance financière et technique. Enfin, ainsi que l'a proposé M. André Philip (2), il pourrait être institué « un service public international, chargé de nourrir tous les hommes, y compris les 60 % qui ne peuvent pas payer leurs achats de nourriture. C'est en effet par une prise de conscience de nos responsabilités communes envers ceux qui ont faim que le problème pourra être résolu et non par un libre échange dans le cadre de prix mondiaux déréglés et artificiels ».

Si les tenants du libéralisme à outrance s'inquiètent de la prolifération des « surprix » consentis sur les produits agricoles, notamment les « produits tropicaux, au sein des systèmes régionaux, il y a autant lieu, sinon plus, de s'inquiéter des prix mondiaux qui sont déprimés. Il serait donc souhaitable que l'on s'attachât à examiner comment les conceptions qu'ont défendues MM. Baumgartner (en novembre 1961 au G.A.T.T.) et Pisani (à la F.A.O.) pourraient trouver effet. Rappelons qu'ils proposaient :

1° de relever peu à peu les cours mondiaux qui sont aujourd'hui des cours de dumping afin d'arriver à un prix qui corresponde mieux au prix de revient.

2° de faire admettre aux grands pays exportateurs qu'une partie seulement de leur production devrait être placée sur le marché solvable, le reste devant servir à aider les pays sous-développés (dons ou ventes à conditions spéciales) (3).

---

six Gouvernements et Parlements. On ne songe pas davantage à créer une Communauté Atlantique qui puisse, d'après sa structure, être comparée à la Communauté Européenne. Assurément, il y a dans l'espace atlantique une communauté d'Etats et d'hommes qui repose sur des objectifs et des critères communs, et qui s'appuie sur une série d'institutions. C'est ici que se situe en définitive le centre de gravité du monde libre. Mais par communauté, au sens où nous utilisons ce terme en Europe, nous comprenons plus que la conscience d'affinités. La Communauté Européenne représente une personnalité d'ensemble, un édifice fédéral ou quasi fédéral qui agit par ses propres organes, dégage une volonté d'ensemble et soumet ses membres à une discipline commune. Rien de tout cela n'est envisagé à l'échelle atlantique. L'offre américaine à la nouvelle Europe vise plutôt à une constante action conjuguée de deux partenaires restant distincts » (*Le Monde*, 19 septembre 1963, p. 19).

(1) Voir la déclaration de M. Mansholt, membre de la Commission, à la Conférence du G.A.T.T. le 18 mai 1963 (*Le Monde*, 19-20 mai 1963).

(2) André Philip, article déjà cité, p. 1.

(3) Si les Etats-Unis sont maintenant acquis à l'idée d'accords mondiaux, leur participation n'en reste pas moins subordonnée à l'engagement des Européens de ne pas réduire leurs importations de produits agricoles qui figurent

Nous ne pensons donc pas qu'un recours exclusif au libéralisme mondial soit de nature à résoudre les problèmes du Tiers Monde.

Quant aux négociations proprement dites qui débuteront le 4 mai 1964, nous estimons que la Commission, en tant que mandataire de la Communauté, est, de toutes les institutions communautaire, la plus à même de les conduire... en étroite collaboration avec le Conseil (article 162) et sous le contrôle du Parlement Européen (articles 140 et 144). Au Conseil serait attribué le droit de lui donner des directives (1) et de conclure l'accord de manière définitive après avoir pris connaissance de l'avis du Parlement Européen. Un tel accord devrait être conclu à la majorité simple (article 148). La Communauté apparaîtrait ainsi comme une entité distincte des Etats membres, comme le seul partenaire des Etats-Unis.

Section II

L'Association fondée sur une zone de libre échange (2)

Les dispositions du G.A.T.T. sont en revanche plus favorables à une association fondée sur une zone de libre échange, c'est-à-dire une zone où les partenaires suppriment les tarifs sur les produits

---

pour quelque 40 % des exportations des Etats-Unis vers le Marché Commun. Or, on peut être quelque peu sceptique sur l'éventualité d'une telle participation après la Conférence de presse du Général de Gaulle le 30 juillet 1963 au cours de laquelle il a déclaré : « que signifieraient les mots mêmes de « Communauté Economique Européenne » si l'Europe n'assurait pas pour l'essentiel son alimentation grâce à ses propres produits agricoles, lesquels peuvent y suffire largement » (*Le Monde*, 31 juillet 1963, p. 3) ... on ne doutera plus de l'opportunité du développement de politique agricole commune, après une telle déclaration.

(1) Le Conseil ne devrait cependant recourir à ces directives que pour dégager des principes. En tant que mandataire de la Communauté, la Commission doit en effet pouvoir jouir d'une grande liberté de mouvement et être à même de décider au nom de la Communauté. Il ne nous semble absolument pas nécessaire qu'elle ait l'obligation de consulter les membres du Conseil ou leurs représentants.

(2) Sauwens A., *Le problème de la zone de libre-échange. Revue du Marché Commun*, 1960, p. 154 et p. 195.

— André Philip, *Le Traité de Rome et la zone de libre-échange*, pp. 233 à 246, dans « Marché Commun et Institutions Communes », Deuxième Congrès de l'Association des Universitaires d'Europe. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1960.

— A. Marchal, *Marché Commun Européen et zone de libre-échange*, pp. 86 à 89, dans « Marché Commun et Institutions Communes », *ibid*, et *Marché Commun Européen et zone de libre-échange* : in *Les Problèmes juridiques et économiques du Marché Commun* — Colloque des Facultés de Droit, Lille (juin 1959), Paris, 1960, pp. 156 à 171.

— Pierre Uri, *La zone de libre-échange*, pp. 310 à 323, dans *Le Marché Commun et ses problèmes*. Revue d'économie politique, Sirey, 1958.

qu'ils échangent entre eux, mais maintiennent leur propre tarif extérieur (1). Aux termes de l'article XXIV du G.A.T.T., la zone de libre échange, ainsi d'ailleurs que l'union douanière que nous étudierons plus loin, est en effet considérée comme la condition préalable à tout établissement d'un régime dérogatoire aux dispositions de la clause de la nation la plus favorisée (2).

En conséquence, à l'inverse d'un simple accord commercial, les parties à un accord d'association fondé sur une zone de libre échange n'ont pas à faire bénéficier des avantages douaniers qui découleraient d'un pareil accord tous les partenaires du G.A.T.T.

Cela ne signifie pas, cependant, que l'association fondée sur une zone de libre échange ne pose pas de problèmes à la Communauté Economique Européenne. Ces problèmes, au contraire, existent et expliquent fort bien que la zone de libre échange ne puisse servir de cadre à une association qu'à une certaine catégorie de pays, c'est-à-dire aux pays en voie de développement auxquels la Communauté entend apporter une aide en raison, notamment, des « relations particulières » qui ont uni ou unissent toujours ces pays à certains des Etats membres de cette Communauté. Ainsi s'explique, par exemple, le nouveau régime d'association qui a été retenu pour certains pays et territoires d'Outre-Mer et auxquels nous consacrerons notre étude après avoir examiné les problèmes posés par la zone de libre échange.

I. — Problèmes posés par la zone de libre échange

Ces problèmes sont de deux sortes : il existe un problème économique et il existe un problème politique.

A. — Le problème économique

Toutes les discussions qui ont porté sur l'association d'Etats Européens à la C.E.E., sous forme d'une zone de libre échange, ont montré que les problèmes posés par les échanges commerciaux entre les Etats associés et la Communauté étaient extrêmement difciles à résoudre. L'existence d'une zone de libre échange entame en effet le principe de l'union douanière du fait qu'elle annule le tarif extérieur commun pour le territoire en question.

Un exemple suffira à le faire comprendre. Supposons que la

(1) *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 62, p. 63.

Le protocole portant modification de l'article XXIV du G.A.T.T. signé à La Havane le 24 mars 1948 donne la définition suivante de la zone de libre échange :

« On entend par zone de libre échange, un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et autres réglementations restrictives des échanges commerciaux sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre échange. »

(2) Cf. *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 62, p. 57.

Grande-Bretagne soit associée à la Communauté sur la base d'une zone de libre échange.

Si la Belgique applique un tarif douanier de trente pour cent sur le coton, par exemple (en application du tarif extérieur commun arrêté par les Six à l'égard du coton), et si ce droit est seulement de cinq pour cent en Grande-Bretagne pour des raisons tenant à l'existence du Commonwealth et de la préférence impériale, le coton ne rentrera très certainement en Belgique qu'après avoir transité par la Grande-Bretagne. Il en résulterait pour l'importateur belge un substantiel bénéfice sur les droits de douane que n'amenuiserait que de façon minime le coût du transport maritime de Londres à Anvers. Dans ces conditions, les différences de tarifs douaniers entre Communauté et pays associés à la Communauté au sein d'une zone de libre échange risquent de provoquer de tels « détournements de trafic » que l'union douanière ne serait le plus souvent qu'une fiction.

Certes, le paragraphe 5 de l'article XXIV du G.A.T.T. (modifié par le Protocole de la Havane du 24 mars 1948) prévoit que « lorsqu'un produit qui a été importé dans le territoire d'un membre d'une union douanière *ou d'une zone de libre échange,* à un taux préférentiel, est réexpédié vers le territoire d'un autre membre de cette union ou de cette zone, ce dernier membre percevra un droit égal à la différence entre le droit déjà acquitté et le taux appliqué à la nation la plus favorisée », mais, dans un tel système, la compensation sera rarement totale et il sera en outre souvent difficile de faire la preuve de l'origine du produit. Il est fort douteux que la fissure ainsi créée puisse être comblée par une harmonisation des mesures administratives ayant pour but d'empêcher les marchandises introduites dans le pays en question de passer dans la Communauté (1).

L'harmonisation des tarifs douaniers extérieurs devrait être à ce point considérable qu'elle serait la négation même de la zone de libre échange.

Il suffit alors de penser aux difficultés pratiques pour établir un certificat d'origine des marchandises pour avoir une idée des problèmes à résoudre. Une cotonnade teinte à Calcutta, exportée en Grande-Bretagne, puis imprimée et transformée à Manchester est-elle devenue britannique après ces transformations, ou est-elle demeurée indienne ? A partir de quel moment le produit peut-il être considéré comme produit du pays qui l'expédie en dernier ? Ce n'est pas là un exemple pris au hasard. Le problème de la définition de l'origine se pose ainsi à propos de tous les « bien mixtes », c'est-à-dire des produits composés en partie de matières premières brutes ou déjà à demi traitées et importées de pays tiers, mais transformés partiellement ou entièrement à l'intérieur de la zone

(1) Cf. Communication de M. Hallstein, Président de la Commission de la C.E.E. *Débats parlementaires,* Session mars 1958, N° 1, mai 1958, pp. 41 et 42.

de libre échange ; or, il s'agit là du cas le plus fréquent, les pays d'Europe disposant de peu de ressources en matières premières.

On peut donc se demander si l'institution d'une zone de libre échange ne donnerait pas lieu à de multiples tracasseries administratives « si celle-ci ne deviendrait pas finalement le paradis des douaniers » (1), « une zone de certificats d'origine » (2).

On comprend, dès lors, la réflexion de M. Dehousse à l'occasion d'un discours prononcé au Sénat de Belgique, le 26 novembre 1957 : « Economiquement *ce n'est pas facile*... Il est délicat de pratiquer simultanément deux opérations de pareille envergure, construction d'un Marché Commun entre six pays et adjonction d'une zone de libre échange pour plusieurs autres » (3).

M. Teitgen, devant l'Assemblée parlementaire européenne, est même catégorique. « Il y a antinomie, dit-il, entre la construction d'une zone de libre échange faite seulement de l'abaissement des barrières douanières et des contingentements et une union douanière complétée par la volonté d'avoir une politique commune, une organisation progressive des législations, des actions et des politiques sociales, fiscales, financières et monétaires » (4). L'orateur, pour convaincre, donne une image : « que penserait-on d'un homme qui, le jour de son mariage dirait à sa jeune femme : « je gagnerai le pain quotidien ; je ferai marcher la maison, nous prendrons ensemble les responsabilités matérielles et morales du ménage, tout sera à notre charge, mais nos amis pourront à tout instant venir librement s'asseoir à notre table, partager notre repas, s'installer dans notre maison et au besoin coucher dans notre lit, parce que nous ne voulons rien faire contre les amis d'autrefois. »

B. — Le problème politique

Abstraction faite de ces difficultés techniques, la Communauté doit d'ailleurs se demander, sur le plan politique, jusqu'à quel point elle peut admettre l'association d'Etats tiers sous forme d'une zone de libre échange.

La Commission, dans son premier rapport général adressé à l'A.P.E., à l'occasion des négociations en cours sur l'association éventuelle des onze autres pays membres de l'O.E.C.E., a mis l'accent sur cet aspect politique de l'association. « Il convient, a-t-elle déclaré, de veiller à ce que l'association envisagée n'empêche pas

---

(1) André Philip, *Le Traité de Rome et la zone de libre échange*, p. 245, déjà cité.

(2) André Marchal, *Marché Commun et zone de libre échange*, *op. cit.*, p. 163.

(3) F. Dehousse, *L'Europe et le Monde : Recueil d'études, de rapports et de discours*, p. 457. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1960.

(4) P.-H. Teitgen, Intervention à l'A.P.E. : *Débats parlementaires*, Session de mai-juin 1958, N° 3, octobre 1958, pp. 428 et 429.

Voir en ce sens André Marchal, *Marché Commun et zone de libre échange*, *op. cit.*, p. 157.

la Communauté de continuer à remplir sa mission de la manière prévue au Traité de Rome. Du point de vue de la Communauté, il est en effet inadmissible d'envisager une forme d'association qui entraverait le développement d'une forme plus solide et menant à des résultats plus importants. Il y a ici un aspect politique dont l'importance ne peut être sous-estimée.

Pour les membres de la Communauté, le Traité de Rome est un point de départ, une base sur laquelle ils ont l'intention de construire une unité de plus en plus poussée... Il faut donc que la Communauté sauvegarde toutes les possibilités d'exécuter ses propres tâches et de développer l'unité entre ses membres » (1).

Certes, la Communauté ne peut manquer d'être animée d'une sympathie de principe pour les efforts qui peuvent être tentés par ses partenaires européens en vue d'accentuer la libération des échanges en Europe et elle doit être prête à y concourir, mais elle ne peut accepter de remettre en question les buts et volontés affirmés par le Traité, les mécanismes qu'il contient et le libre mouvement de ses institutions.

Or, force est de reconnaître que certains pays se sont obstinés et s'obstinent encore, à considérer la Communauté comme une simple association économique avec laquelle il serait possible de conclure un accord d'association sans s'engager le moins du monde sur le plan politique.

« Cette argumentation repose sur une hypothèse erronée, écrit M. Birkelbach, dans son rapport sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (2), bien souvent le pays intéressé ne considère que sa propre situation et tient uniquement compte des inconvénients imaginaires ou réels dont pourraient souffrir ses propres échanges commerciaux du fait de l'application du tarif douanier commun de la Communauté. Pour les éviter, on voudrait trouver un arrangement quelconque avec la Communauté et exclure dans la mesure du possible toutes les conséquences politiques... »

L'association à la Communauté représente donc bien une décision d'ordre politique, mais les partenaires commerciaux ont trop tendance à l'apprécier d'un point de vue économique.

Le nombre et l'ampleur des difficultés que nous avons soulignées permettent en conséquence de penser que la zone le libre échange n'est pas la forme idéale pour l'association de pays tiers industrialisés. Pour ces pays, nous l'avons déjà vu, la solution qui nous paraît la mieux adaptée est une association très souple fondée sur de simples liens de coopération, association de coopération de type régional s'il s'agit de pays européens, « association ouverte » de type mondial, s'il s'agit de pays extra-européens.

La formule d'une association fondée sur une zone de libre

(1) Cf. *Premier rapport général*, 17 septembre 1958, p. 126.
(2) Cf. Rapport déjà cité, p. 15.

échange ne nous paraît pouvoir être retenue que pour des pays en voie de développement auxquels la Communauté entend apporter une aide toute spéciale en raison notamment des « relations particulières » qui les ont unis ou les unissent encore à certains des Etats membres. C'est la solution qui a inspiré les auteurs du Traité de Rome eux-mêmes lorsqu'ils ont tracé les grandes lignes de l'association des pays et territoires d'Outre-Mer (cf. articles 131 et sq. du Traité) et c'est encore la solution qui vient de présider à l'élaboration d'une nouvelle convention d'association de ces mêmes pays et territoires d'Outre-Mer à la suite de leur accession à l'indépendance : « la Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats Africains et Malgache associés à cette Communauté ».

Cependant, la solution du libre échange n'a pas été retenue dans sa totalité (1) ; des aménagements ont été prévus qui tiennent compte de la différence des niveaux de développement économique. Le faible développement des pays et territoires d'Outre-Mer justifie en effet que l'on s'écarte de la règle posée par l'article 238, relative à la réciprocité, c'est-à-dire à l'équilibre des droits et obligations (2). L'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) précise d'ailleurs qu'il suffit qu'une zone de libre échange soit constituée « pour l'essentiel ». Enfin, le faible développement des pays et territoires d'Outre-Mer a conduit les représentants de la Communauté à organiser une coopération financière et technique à leur profit. Nous dégagerons les grandes lignes de cette association en examinant la Convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats Africains et Malgache associés à cette Communauté.

II. — L'association des Etats africains et malgache

Si la plupart des pays et territoires d'outre-mer ont accédé à l'indépendance, ils n'en ont pas moins, pour dix-huit d'entre eux (3)

---

(1) On pourrait même dire qu'elle a été seulement invoquée en raison même des règles du G.A.T.T.

(2) Ceci devrait d'ailleurs inciter les prêteurs étrangers, et notamment l'épargne américaine, à investir les capitaux dont ils disposent non pas dans l'Europe du Marché Commun, mais dans la zone africaine de libre échange. Là, ces détenteurs de capitaux bénéficieront de beaucoup d'avantages sans être soumis aux obligations découlant de l'application du Traité de Rome.

Autant il peut être dangereux pour la Communauté d'inciter les groupes financiers étrangers à venir investir leurs capitaux dans certains pays européens industrialisés autres que les pays membres, par suite de la construction d'une zone européenne de libre échange, autant il nous paraît souhaitable de favoriser les investissements dans des pays sous-développés associés à la Communauté dans le cadre d'une zone de libre échange. (Cf. en ce sens : P.-H. Teitgen, *Débats parlementaires*, Session mai-juin, p. 387).

(3) Les dix-huit Etats africains et malgache associés sont : le Royaume du Burundi, la République fédérale du Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo (Brazzaville), la République du Congo (Léopold-

réaffirmé leur attachement à la première association que les auteurs du Traité de Rome avaient instituée (1), lorsqu'ils ont eux-mêmes librement conclu une nouvelle convention d'association avec la Communauté (2).

Beaucoup plus qu'une innovation, la nouvelle association apparaît ainsi comme une adaptation ou un complément des dispositions du Traité de Rome (articles 131 à 136) et comme une consécration des expériences positives réalisées sous l'empire de la première association.

Les traits fondamentaux de la première association, notamment, peuvent être considérés comme toujours valables.

L'association a donc pour but de favoriser « la promotion du développement économique et social du pays et territoires et l'établissement de relations économiques plus étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble », et, plus particulièrement, « de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent » (article 131).

La libération des échanges commerciaux entre les Etats de la Communauté et les pays et les territoires qui lui sont associés figure toujours au premier rang des moyens prévus pour réaliser ce but (articles 132, parag. 1 et 2, et 133, parag. 2). Cette libération doit être complète à l'expiration de la période de transition au point de réaliser une zone de libre échange entre la Communauté et les pays associés (3).

Le principe de la libre circulation des personnes (art 132, parag. 5 et 135) et celui de la participation des Etats membres « aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires » (art. 132, parag. 3) conservent également toute leur importance.

Enfin, la leçon de l'expérience a été entendue et la nouvelle convention d'association a été établie sur la base des résultats obtenus en vertu de la convention d'application conclue par les

---

ville), la République de la Côte d'Ivoire, la République du Dahomey, la République Gabonaise, la République de Haute-Volta, la République Malgache, la République du Mali, la République Islamique de Mauritanie, la République du Niger, la République Rwandaise, la République du Sénégal, la République de Somalie, la République du Tchad et la République Togolaise.

(1) Sur la première association : voir P.-B. Couste, *L'association des pays d'Outre-Mer, op. cit.* — Gonidec, *L'association des pays d'Outre-Mer au Marché Commun. A.F.D.I.*, 1958, pp. 593 et sq. — Lemaignen, *L'association des pays d'Outre-Mer au Marché Commun, Annuaire Européen*, p. 36.

(2) Voir en ce sens le deuxième alinéa du *Préambule de la nouvelle Convention d'association* :

« Vu le Traité instituant la Communauté Economique Européenne, les parties contractantes réaffirment en conséquence leur volonté de maintenir leur association ».

(3) Il s'agit là, toutefois, d'un objectif à atteindre, car le Traité prévoit lui-même des exceptions au profit des pays associés. Celles-ci sont justifiées par la nécessité de protéger les industries naissantes des pays associés et de procurer des ressources budgétaires à ces derniers (art. 133, parag. 3).

Etats membres pour une période de cinq ans, conformément à l'article 136 du Traité (coopération financière), ainsi que sur la base de pratiques développées en dehors de toute référence au Traité ou à la Convention d'application (coopération technique).

La coopération financière s'était manifestée par l'intermédiaire du Fonds Européen de Développement (F.E.D.) créé par la première Convention d'application. Ce dernier a été en effet le meilleur moyen mis à la disposition de la Communauté pour mener à bien sa politique d'aide aux pays associés (1).

Mais le capital n'est pas tout ; il n'est qu'un moyen nécessaire mais non suffisant au développement économique des pays sous-développés. A son action doit être jointe une action sur le plan technique, afin d'utiliser le capital avec le maximum de profit.

Aussi, alors que les auteurs du Traité de Rome et de la première convention d'application n'avaient pas prévu que la Communauté pourrait intervenir en tant que telle dans le domaine de la coopération technique, on s'aperçut très rapidement qu'il était nécessaire de dépasser les textes pour demeurer fidèle à leur esprit. Un certain nombre de décisions importantes furent prises à cet effet par le Conseil de Ministres (2).

En de multiples points, la voie de l'association était donc toute tracée aux auteurs de la nouvelle Convention d'association.

Cependant, si les enseignements de l'expérience n'étaient pas négligeables, l'association n'en devait pas moins être adaptée aux

---

(1) Pour s'en tenir aux pays associés d'Afrique Noire et de Madagascar, l'aide de la Communauté a présenté, de 1959 à 1961, environ le tiers de l'aide publique extérieure reçue par ces pays ou encore 12 % de leurs dépenses budgétaires, ce qui revient à dire qu'en moyenne, l'aide de la C.E.E. a permis à ces pays de doubler leurs budgets d'équipement (Jacques Ferrandi, *L'intervention de la C.E.E. dans les pays associés*, publié par les Services de publication des Communautés Européennes, Bruxelles, 1962, p. 18).

— Voir également Hugo Geiger, *Les aspects économiques de l'association de la Communauté Economique Européenne avec les pays d'Outre-Mer*, 27 avril 1961 — *Document de séance du Parlement Européen*, N° 19, et *Sixième rapport général*, 1963, parag. 229.

— Pour une étude approfondie du F.E.D., voir : XXX, *Le Fonds de développement de la Communauté Economique Européenne pour les pays et territoires d'Outre-Mer associés — Revue juridique et politique d'Outre-Mer*, 1961, pp. 3 à 38.

(2) Celles-ci ont trait à l'octroi de bourses aux ressortissants des pays associés, à l'organisation de stages et de sessions de formation, au financement d'études et d'expertises nécessaires à l'accomplissement de la mission de développement de la Communauté, enfin à la création d'un « groupe d'assistance technique pour les pays en voie de développement ». Ce dernier, composé d'experts nationaux et d'experts de la Commission (avec des observateurs de la C.E.E.A. et de la C.E.C.A.) assume trois fonctions essentielles :

— coordination des programmes d'assistance technique, bilatéraux et communautaires, des six Etats membres de la Communauté et de la Commission dans l'ensemble des pays en voie de développement ;

— harmonisation des méthodes d'exécution de ces programmes ;

— examen de projets concrets d'assistance.

(Sur tous ces points, voir J. Ferrandi, *op. cit.*, pp. 12 et sq. et *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 220 à 223).

circonstances nouvelles et il importait donc d'en dégager les nouveaux traits.

Près de deux ans avant l'échéance de la première convention d'application, des parlementaires européens et africains entreprirent de rechercher les bases nouvelles d'une éventuelle association. Ils préparèrent à Rome, en janvier 1961, à Bonn, au mois de mai, puis à Ouagadougou, le 5 juin 1961 (1), une grande rencontre parlementaire qui eut lieu du 19 au 24 juin 1961 à Strasbourg. « Elle marqua vraiment, constate P. Drouin, la prise de conscience des nouvelles dimensions du problème. » (2) Une centaine de délégués des Parlements des Etats africains et malgache confrontèrent leurs vues avec les membres du Parlement Européen sur les relations futures des deux continents. Les débats furent répartis en quatre chapitres qui firent l'objet d'autant de recommandations adoptées à l'unanimité : formes politiques et institutionnelles de la coopération entre la C.E.E. et les pays associés d'outre-mer ; problèmes économiques et commerciaux ; fonds de développement ; coopération technique et échanges culturels.

Sans pour autant être partie à la négociation de la nouvelle convention d'association, le Parlement Européen, de par sa participation active à la Conférence interparlementaire de Strasbourg, fit ainsi une entrée très remarquée sur la scène extérieure de la Communauté.

Nous soulignerons l'apport de la Conférence quant aux formes politiques et institutionnelles de la nouvelle association entre la C.E.E. et les pays associés d'outre-mer.

La conférence eut d'abord pour principal mérite de faire comprendre aux Etats africains et malgache que le régime particulier d'association qui avait été initialement institué par les auteurs du Traité de Rome à leur intention (articles 131 à 136 du Traité de Rome) présentait beaucoup plus d'avantages pour eux que celui, de droit commun, prévu à l'intention des Etats tiers (article 238 du Traité). Or, leur accession à l'indépendance n'avait pu rendre celui-ci caduc puisque le Traité de Rome a été conclu pour une durée illimitée (article 240) et qu'il faudrait réunir une conférence des Etats membres pour y mettre fin (article 236).

Cependant, alors que cette association leur avait été octroyée par les six Etats membres de la Communauté et que ceux-ci avaient eux-mêmes décidé de son application dans une convention conclue à cet effet, les Etats africains et malgache devaient eux-mêmes convenir, sur un pied d'égalité avec les Etats membres de la Communauté, des conditions et des modalités d'application de leur nouvelle association.

---

(1) Conférence de l'Assemblée parlementaire européenne avec les Parlements d'Etats Africains et de Madagascar. Documents de travail élaborés par les parlementaires africains réunis à Ouagadougou le 5 juin 1961. Strasbourg, 19 au 24 juin 1961.

(2) P. Drouin, *op. cit.*, p. 303.

C'est ce dont convint à l'unanimité la conférence des parlementaires en reconnaissant que l'association devait « être poursuivie, en tenant compte des modifications intervenues dans la situation politique » (des Etats africains et malgache) ainsi que sur la base « du principe de l'égalité absolue entre les partenaires de l'association ».

La conférence estima en outre que « la nouvelle association dont la durée sera limitée (devait) être ouverte à tous les Etats africains, étant entendu qu'aucun d'entre eux ne pourra appartenir à un autre groupement économique poursuivant des objectifs incompatibles avec ceux de l'association ».

Enfin, la Conférence suggéra la création d'institutions propres à l'association, c'est-à-dire d'une conférence parlementaire de composition paritaire, d'un Conseil d'association composé, d'une part, d'un représentant de chaque gouvernement africain et malgache, d'autre part, du Conseil et de la Commission de la C.E.E., étant entendu que ce Conseil aurait toute latitude pour instituer tout comité propre à l'assister dans l'accomplissement de sa tâche, enfin d'une Cour d'arbitrage (1).

La contribution de la conférence parlementaire ne fut pas moins importante en ce qui concerne les problèmes économiques et commerciaux ou la coopération financière et technique (2), et l'on peut dire que la Commission reprit l'essentiel de ses recommandations dans la communication qu'elle fit au Conseil le 13 juillet 1961, à propos du futur régime d'association des Etats d'outre-mer (3). Nous soulignerons d'ailleurs au passage les points les plus importants de cette contribution lorsque nous examinerons le contenu économique de l'association.

Le Conseil se saisit du document de la Commission le 24 juillet 1961, et, après avoir partiellement aplani les divergences en son sein (4), décida d'ouvrir le dialogue avec les ministres africains pour jeter les bases de la nouvelle convention.

Le dialogue fut officiellement ouvert le 6 décembre 1961 et dura un an, tantôt à l'échelon ministériel, tantôt à l'échelon des repré-

---

(1) Recommandation adoptée par la Conférence sur les questions politiques et institutionnelles — Document N° 28 du 26 juin 1961, publié par le Parlement Européen.

(2) Voir les recommandations adoptées par la Conférence sur les problèmes économiques et commerciaux (Document N° 39 en date du 26 juin 1961, publié par le Parlement Européen) ou sur la Coopération financière et technique (Document Nos 40 et 41).

(3) Voir le *Cinquième rapport général*, 1962, p. 196, et Fernand Dehousse, *Les problèmes de l'association des Etats et territoires d'Outre-Mer associés, à la lumière, notamment, des recommandations adoptées par la Conférence eurafricaine de Strasbourg* — Document de travail N° 92, en date du 13 novembre 1961.

(4) L'Allemagne et les Pays-Bas commerçant plus avec les pays de la zone sterling qu'avec ceux de la zone franc, ne montrèrent pas en effet le même empressement que la France pour la conclusion d'une nouvelle convention d'association.

sentants des Etats membres et de ceux des Etats associés auprès de la Communauté, dans l'un et l'autre cas, avec la participation de la Commission. Il prit fin le 20 décembre 1962 par le paraphe d'une convention qui s'inspire largement des précédents et des solutions dégagées par la conférence interparlementaire de Strasbourg ainsi que par la Commission de la C.E.E., tant lors de sa communication au Conseil, qu'au cours des négociations elles-mêmes (1). La Convention a été signée par le Conseil le 20 juillet 1963, à Yaoundé (2).

Le succès des négociations et la nature même des solutions qui furent retenues afin de pourvoir à l'association des Etats africains et malgache s'expliquent en raison du caractère éminemment politique de cette dernière. « Il serait vain et dangereux de masquer cette vérité profonde sous la technicité des mécanismes économiques, déclara le représentant de la République Malgache lors de l'ouverture des négociations : elle (l'association) est politique parce que le développement économique est, pour les pays associés, l'impératif politique numéro un » (3). Sans une prise de conscience réciproque de cet impératif politique, il y a en effet tout lieu de penser que l'association aurait pu, soit ne jamais prendre forme, soit prendre une toute autre forme, l'association étant alors caractérisée par des droits et des obligations réciproques. Or, ici, l'association n'est constituée par une zone de libre échange que « pour l'essentiel », de notables dérogations étant notamment consenties à l'endroit des pays associés. En outre, la coopération financière et technique s'analyse plutôt en une assistance à la charge des Etats membres de la Communauté. Seuls des motifs politiques pouvaient inspirer cette nouvelle manifestation de solidarité économique entre les pays industriels de la Communauté et les pays associés sous-développés. Enfin, des raisons politiques expliquent également la structure, le fonctionnement et la compétence des institutions de l'association, car c'est à la condition de pouvoir eux-mêmes diriger et contrôler l'application de l'association, sur un pied de stricte égalité avec les Etats membres de la Communauté, que les Etats africains et malgache ont accepté de s'associer à la Communauté. C'est donc à la lumière de ces impératifs politiques que nous étudierons successivement la toile de fond économique de l'association puis son cadre institutionnel (4).

---

(1) Sur les négociations voir : *Cinquième rapport général*, 1962, pp. 199 et sq., et *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 204.

(2) *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1963, N° 9110, pp. 7 à 20.

(3) *Cinquième rapport général*, p. 199.

(4) Sur la nouvelle Convention d'association, voir : Gaston Thorn, *Rapport sur la Convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté et les documents annexés* (Document 59-II) du 13 septembre 1963.

A. — La toile de fond économique (1)

L'association entre la Communauté et les Etats africains et malgache est fondée, « pour l'essentiel », sur une zone de libre échange. Cette dernière étant cependant de nature à laisser persister et, parfois, à aggraver les inégalités existantes, une coopération financière et technique est en outre mise sur pied au profit des Etats associés, afin de favoriser leur développement.

1. *La zone de libre échange constituée pour l'essentiel.*

Le premier volet concerne les échanges commerciaux, le second la libre circulation des personnes, des services, des paiements et capitaux.

a) *Les échanges commerciaux.*

La nouvelle convention d'association institue une libération progressive des échanges commerciaux entre Etats membres de la Communauté et Etats associés en mettant à leur charge diverses obligations à cet effet (2). Toutefois, le rythme de cette libération est plus rapide en ce qui concerne les Etats membres de la Communauté et elle peut être assortie d'exceptions en ce qui concerne les Etats associés.

---

(1) Ces développements de caractère économique peuvent surprendre ! Il nous a paru cependant qu'ils étaient justifiés pour plusieurs raisons :

— ils permettent de donner un exemple caractérisé d'association fondée sur une zone de libre échange ;

— ils permettent de mieux comprendre le champ d'action des institutions de l'association que nous décrirons plus loin (nous soulignerons les principales interventions du Conseil d'association dans notre texte). De l'ampleur de la tâche qui incombe aux institutions découlent d'ailleurs leurs principaux caractères. Alors qu'une simple association de coopération, par exemple, peut être dotée d'un système institutionnel élémentaire ; la mise en œuvre d'une zone de libre échange et d'une coopération financière et technique entre la Communauté et les pays africains et malgache associés nécessite au contraire un système institutionnel plus élaboré ;

— enfin, ils nous permettent de rattacher l'étude du système institutionnel de l'association des Etats africains et malgache à notre étude des relations extérieures de la C.E.E. Nous ne pouvions en effet étudier le système institutionnel de cette association sans rattacher ce dernier à l'un des grands problèmes posés par l'association d'un Etat tiers à la C.E.E. L'examen de la « toile de fond économique » de l'association des Etats africains et malgache à la C.E.E., permet précisément de rattacher l'étude de son système institutionnel aux formes de l'association d'Etats tiers à la C.E.E. et, par là, aux relations extérieures à la C.E.E.

(2) Il est à noter que les dispositions relatives aux échanges commerciaux s'appliquent également aux produits nucléaires (cf. Annexe VII à l'acte final) et que pour les produits relevant de la C.E.C.A. un régime commercial analogue a été prévu (cf. Accord annexé : « relatif aux produits relevant de la Communauté Européenne du charbon et de l'acier ».

1° *Les obligations des Etats membres de la Communauté.*

Les Etats membres de la Communauté s'engagent à étendre au profit des Etats associés les mêmes mesures d'élimination progressive des droits de douane et taxes d'effet équivalent (article 2) ainsi que les mesures d'élimination des restrictions quantitatives (article 3) qu'ils appliquent entre eux conformément au Traité de Rome ou en vertu de décisions d'accélération du rythme de réalisation des objets du Traité.

Toutefois, le désarmement douanier est immédiat, dès l'entrée en vigueur de la Convention, en ce qui concerne certains produits originaires des Etats associés. Les Etats membres de la Communauté s'engagent en effet à supprimer les droits de douane et taxes d'effet équivalent en ce qui concerne certains produits de base (1).

Simultanément, donc dès l'entrée en vigueur de la convention et afin de donner satisfaction aux autres pays producteurs se trouvant eux-mêmes dans une situation de sous-développement, les Etats membres de la Communauté s'engagent à appliquer une réduction des droits du tarif douanier extérieur commun de la Communauté sur les importations de ces mêmes produits en provenance des pays tiers (2).

Enfin, la Communauté s'engage à prendre en considération les intérêts des Etats associés dans l'établissement de sa politique agricole commune pour ce qui concerne les produits similaires et concurrents des produits européens (tels que les oléagineux, le riz et le sucre). « Le régime applicable à l'importation dans la Communauté de ces produits lorsqu'ils sont originaires des Etats associés, est déterminé par celle-ci *après consultation au sein du Conseil d'Association,* au fur et à mesure de la définition par la Communauté de sa politique agricole commune. » (article 11.)

2° *Les obligations des Etats associés.*

Les Etats associés sont tout d'abord tenus d'accorder le même traitement tarifaire aux produits originaires de tous les Etats membres. Ceux des Etats associés qui n'appliquent pas déjà cette règle à l'entrée en vigueur de la Convention doivent y satisfaire dans les six mois qui suivent (article 3, paragraphe 1). Aucune ancienne métropole ne bénéficiera donc plus d'une situation privilégiée à cet égard dans ses relations commerciales avec ses anciennes colonies ; la nouvelle convention met fin à toute discrimination en traitant les six Etats membres sur un plan de stricte égalité en ce qui concerne le traitement tarifaire de leurs produits. Cela

(1) La liste de ces produits figure en annexe à la Convention et concerne : les ananas, noix de coco, café, thé, poivre, vanille, girofles, noix de muscade, cacao.

(2) Ces droits seront les droits actuels réduits de 40 % pour le café, le caco et le thé, et de 15 à 25 % pour les autres produits. C'est la Commission qui proposa de telles mesures.

signifie d'ailleurs que, dans de nombreux cas, les produits originaires de la C.E.E. bénéficient du régime de franchise reconnu à la France par le plus grand nombre des Etats associés.

La même égalité doit en outre présider aux exportations des Etats associés à destination des Etats membres. « Dans la mesure (en effet) où un Etat associé perçoit des droits à l'exportation sur ses produits à destination des Etats membres, ces droits ne peuvent donner lieu, en droit ou en fait, à une discrimination directe ou indirecte entre les Etats membres et ne peuvent être supérieurs à ceux appliqués aux produits destinés à l'Etat tiers le plus favorisé » (article 4).

Afin de parfaire cette libération des échanges commerciaux, les Etats associés réduiront leurs droits de douane et taxes d'effet équivalent pour ce qui concerne les produits originaires des Etats membres qui ne seraient pas affectés par la disposition précédente. Chaque Etat associé réduira alors annuellement de 15 % ses droits de douane et taxes d'effet équivalent à compter du premier jour du septième mois qui suivra l'entrée en vigueur de la Convention et sur la base des tarifs qu'il percevait au 31 décembre 1962. Ce rythme de désarmement douanier pourra cependant être plus rapide si la situation économique de l'Etat associé le permet (1). Quant aux restrictions quantitatives, les Etats associés sont tenus de les supprimer au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la Convention d'association (article 6).

Deux dérogations importantes à ces obligations sont autorisées.

La nouvelle Convention d'association reconnaît tout d'abord à chaque Etat associé le droit de « maintenir ou d'établir des droits de douane et taxes d'effet équivalant à de tels droits qui répondent aux nécessités de son développement et aux besoins de son industrialisation ou qui ont pour but d'alimenter son budget » (article 3, paragraphe 2), *sous réserve cependant d'une consultation éventuelle au sein du Conseil d'association* (article 3, paragraphe 3 et article 4 du Protocole n° 2), afin que la perception de ces droits et de ces taxes ne puisse donner lieu à une discrimination directe ou indirecte entre Etats membres.

Au cas où ces mesures se révèleraient insuffisantes « pour faire face aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou en cas de difficultés dans leur balance des paiements ou, en ce qui concerne les produits agricoles, en raison des exigences découlant des organisations régionales de marché existantes, les Etats associés peuvent... maintenir ou établir des restrictions quantitatives à l'importation des produits originaires des Etats membres » (article 6, paragraphe 3) sous réserve, cependant, *d'une consultation préalable au sein du Conseil d'association* (2) et de

(1) Protocole N° 1 relatif à l'application de l'article 3 de la Convention d'association.

(2) A la différence du maintien ou de l'établissement des droits de douane et taxes d'effet équivalent, l'établissement ou le maintien de restrictions quan-

l'établissement de contingents globaux accessibles, sans discrimination, aux produits originaires des Etats membres (Protocole n° 2, article 5).

Nous noterons que la Convention d'association est donc beaucoup plus libérale que le Traité de Rome lui-même (article 133, paragraphe 3) en ce qui concerne les dérogations reconnues au profit des Etats associés. Ceux-ci se voient en effet reconnaître la possibilité supplémentaire de maintenir ou d'établir des restrictions quantitatives à l'importation des produits originaires des Etats membres. En outre, contrairement aux dispositions de l'article 133, paragraphe 3 du Traité de Rome, aucune réduction progressive des droits de douane ou taxes d'effet équivalent maintenus ou établis en vue du développement des Etats associés, de leur industrialisation, ou de l'alimentation de leur budget n'est prévue. Ces droits et ces taxes ne sont donc pas soumis à la réduction annuelle de 15 % (Protocole n° 1, article 2).

La nouvelle association étant fondée sur une zone de libre échange instituée « pour l'essentiel », et non sur une union économique, les parties contractantes établissent librement leur politique commerciale. Toutefois, *les parties contractantes sont tenues de se consulter sur les mesures relatives aux échanges commerciaux avec les pays tiers*, lorsque celles-ci sont susceptibles de léser (article 12) les intérêts d'un ou plusieurs partenaires.

Si la Convention d'association ne fait pas obstacle au maintien ou à l'établissement de zones de libre échange ou d'unions douanières entre un ou plusieurs Etats associés et un ou plusieurs pays tiers (et a fortiori, entre Etats associés, article 8), ces dernières ne doivent pas être incompatibles avec les principes et les dispositions de la Convention (article 9), et le régime que les Etats associés appliquent aux produits originaires des Etats membres ne peut pas être moins favorable que celui auquel sont soumis les produits originaires de l'Etat tiers le plus favorisé.

b) *La libre circulation des personnes (droit d'établissement) des services, des paiements et des capitaux.*

1° Les dispositions en matière de droit d'établissement (1) et de prestation de services sont régies par le principe de l'égalité de traitement (article 29) et par la clause de l'Etat tiers le plus favorisé (article 30).

---

titatives fait donc obligatoirement l'objet de consultations. Dans la première hypothèse, celles-ci n'ont lieu que si la Communauté le demande.

(1) D'après la Convention elle-même, le droit d'établissement comporte, sous réserve des dispositions relatives aux mouvements de capitaux, l'accès aux activités non salariées et leur exercice, la construction et la gestion d'entreprises et notamment de sociétés (c'est-à-dire des sociétés de droit civil ou commercial y compris les sociétés coopératives et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas un but lucratif : article 33), ainsi que la création d'agences, de succursales ou de filiales (article 31).

En conséquence :

— Dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la Convention, les ressortissants et sociétés de tous les Etats membres sont mis progressivement sur pied d'égalité, en ce qui concerne le droit d'établissement et les prestations de services.

Toutefois, *le Conseil d'Association* peut autoriser un Etat associé, sur sa demande, à suspendre, pour une période et une activité déterminées, le principe de l'alignement en trois ans.

Les Etats associés étendront automatiquement aux ressortissants et sociétés des Etats membres le traitement le plus favorable, par rapport aux dispositions de la Convention, qu'ils pourraient accorder aux ressortissants et sociétés d'Etats tiers. Mais cette règle ne s'applique pas lorsque ce traitement plus favorable résulte d'accords régionaux.

— L'application du premier principe est subordonnée à son observation réciproque à l'égard des ressortissants et sociétés des Etats associés à l'intérieur des Etats membres.

2° En même temps, les parties contractantes s'engagent à libérer les paiements et mouvements de capitaux dans les matières libérées en application de la Convention. *Le Conseil d'Association a compétence pour leur adresser toutes recommandations utiles à cet effet* (article 35 et 38).

2. *La coopération financière et technique.*

Le progrès économique, social et culturel des pays associés demeurant l'objectif essentiel de l'Association (Préambule), la nouvelle Convention d'Association institue une large coopération financière et technique à leur profit.

a) *La coopération financière.*

Outre l'aide bilatérale des Etats membres à laquelle la Convention ne met pas fin (article 15), l'instrument principal de la réalisation du progrès économique et social des Etats associés est, comme par le passé, le Fonds Européen de Développement (F.E.D.). L'action du Fonds est toutefois complétée par celle de la Banque Européenne d'Investissements dont l'activité était réservée, jusqu'alors, aux Etats membres et à la Grèce, depuis l'association de cette dernière à la Communauté.

Trois traits caractérisent désormais la coopération financière entre Etats membres de la Communauté et Etats associés, ce sont : l'augmentation du montant global de l'aide, la diversification des modes d'intervention et la diversification des secteurs d'intervention de l'aide communautaire (1).

---

(1) La Conférence interparlementaire de Strasbourg avait particulièrement mis l'accent sur la nécessité de ces transformations.

— *Le montant global de l'aide* prévue par la Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté, s'élevait à 581 millions d'unités de compte (1). Celui-ci s'élèvera désormais à 800 millions d'unités de compte, dont 730 millions pour les Etats africains et malgache signataires de la nouvelle Convention d'association (article 18 de la Convention), et 70 millions (2) pour les pays et territoires d'outre-mer (3) et les quatre départements d'outre-mer (4). D'une Convention à l'autre, l'augmentation du montant global de l'aide est donc de 30 %.

— *La diversification des modes d'intervention financière* constitue une innovation par rapport au régime précédent. Alors que, jusqu'à présent, la Communauté ne pouvait en effet octroyer que des aides non remboursables, elle disposera désormais d'un éventail de techniques financières beaucoup plus diversifié (5).

— *La diversification des secteurs d'intervention a enfin été accentuée.*

Alors que la Communauté ne pouvait financer, jusqu'alors, que des investissements en capital et, occasionnellement, certaines opérations d'assistance technique, la gamme des interventions est désormais élargie (6).

---

(1) L'unité de compte définie par un poids d'or fin a la même valeur que le dollar des Etats-Unis.

(2) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 206.

(3) Il s'agit de tous les pays et territoires d'Outre-Mer qui n'ont pas un statut d'Etat indépendant : Surinam et Antilles Néerlandaises, Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuma, Comores, Côte française des Somalis, Saint-Pierre et Miquelon, les terres australes et antarctiques.

(4) Guyane, Martinique, Guadeloupe et Réunion.

(5) Les 730 millions alloués aux Etats associés seront distribués dans les formes suivantes :

— aides non remboursables du F.E.D. : 620 millions (article 16a) ;

— prêts du F.E.D. à des conditions spéciales (durée maximale de quarante ans, exonération d'amortissements pour une durée maximale de dix ans, conditions d'intérêt favorables : Protocole N° 5, art. 12) : 46 millions devront être affectés au financement de projets d'investissement présentant un intérêt général pour l'Etat bénéficiaire (art. 16a de la Convention et art. 11 du même Protocole) ;

— prêts de la Banque Européenne d'investissement à des conditions normales : 64 millions (art. 16b et art. 16 du Protocole N° 5) ;

— bonifications d'intérêts prélevés sur le montant des aides non remboursables en vue de permettre au Fonds d'atténuer jusqu'à 3 % la charge de l'intérêt de prêts normaux de la Banque (art. 19 de la Convention et art. 17 et 18 du Protocole N° 5) ;

— avances à court terme pour la régularisation des cours des produits de base, à concurrence de 50 millions imputés sur la trésorerie du F.E.D. (art. 20 de la Convention et articles 19 à 21 du Protocole N° 5).

(6) Les interventions peuvent être les suivantes :

— investissements en capital dans le domaine économique et social : 500 millions (article 17, parag. 1 et 18 a) ;

— aides à la production destinées à permettre la commercialisation pro-

b) *La coopération technique.*

La nouvelle Convention d'Association innove par rapport à l'association précédente en officialisant et en développant la coopération technique née de la pratique.

L'expérience de la première association ayant en effet démontré qu'une telle intervention était indispensable, la Commission aura le pouvoir de financer sur le F.E.D., non seulement des actions de coopération technique liées aux investissements, c'est-à-dire préparatoires, concomitantes et postérieures à ceux-ci (article 17, paragraphe 1, 4e alinéa), mais aussi des actions de coopération technique générale (1) liées à des études sur les perspectives de développement des économies des Etats associés et à des programmes de formation professionnelle (article 17, paragraphe 2).

Un tel programme suppose des institutions pour diriger et contrôler son application ainsi que pour régler les litiges nés de son interprétation ou de son application.

B. — Le cadre institutionnel

La Convention consacre l'institutionnalisation des relations d'association entre la Communauté et les Etats africains et malgache sur une base paritaire et dans le respect de la souveraineté des parties contractantes. C'est là en effet le trait dominant de la structure, du fonctionnement et des compétences des quatre institutions créées par la Convention, c'est-à-dire le Conseil d'Association, le Comité d'Association, la Conférence parlementaire de l'Association, et la Cour arbitrale de l'Association.

1. *La structure des institutions de l'Association.*

La composition paritaire des institutions de l'Association sauvegarde au maximum « la complète égalité » sur laquelle est fondée l'Association (Préambule).

Si la représentation de la Communauté et des Etats associés au Conseil d'Association ainsi qu'au Comité d'Association est assez complexe, ce sont seulement deux entités bien distinctes qui siègent sur un pied d'égalité au sein de ces organes. La Convention ne laisse

---

gressive des produits à des prix compétitifs et aides à la diversification destinées à réformer les structures économiques des Etats associés (article 17, parag. 3, de la Convention et articles 22 et sq du Protocole N° 5) ;

— avances en vue de la régularisation des cours ;

— enfin, financement de l'assistance technique, inclus dans les 500 millions affectés aux investissements (article 17, parag. 1 et 2, de la Convention et article 6 du Protocole N° 5).

(1) C'est-à-dire : envoi d'experts, de conseillers, techniciens et instructeurs ; fourniture de matériel d'expérimentation et de démonstration ; études de développement et de diversification des économies des Etats associés ; formation générale et professionnelle par attribution de bourses ; information générale et documentation (article 9 du Protocole N° 5).

en effet subsister aucune équivoque en déclarant que le Conseil d'Association est composé « *d'une part,* des membres du Conseil de la C.E.E. et de membres de la Commission de la C.E.E. (1) et, *d'autre part,* d'un membre du gouvernement de chaque Etat associé » (article 40). Le Comité d'Association qui assiste le Conseil dans l'accomplissement de sa tâche est lui-même composé de cette façon, soit, « *d'une part,* d'un représentant de chaque Etat membre et d'un représentant de la Commission, *d'autre part,* d'un représentant de chaque Etat associé » (article 45). Cette interprétation, ainsi que nous pourrons nous en rendre compte, est d'ailleurs corroborée par le système de vote de ces organes.

Enfin, le Secrétariat du Conseil d'Administration et du Comité d'Association est lui-même assuré sur une base paritaire (article 49).

L'attribution de la présidence de ces deux organes est régie par le même principe d'égalité puisque la présidence du Conseil d'Association est exercée *à tour de rôle* par un membre du Conseil de la C.E.E. et un membre du Gouvernement d'un Etat associé (article 41) et la présidence du Comité d'Association par l'Etat assurant la présidence du Conseil d'Association.

La composition paritaire de la Conférence parlementaire de l'Association est, elle, expressément prévue par la Convention. L'article 50 de cette Convention prévoit en effet qu' « elle est composée, sur une base paritaire de membres de l'Assemblée et de membres des Parlements des Etats associés ». La Convention ne fixe pas le nombre des parlementaires, mais il y a tout lieu de penser que ceux-ci seront au moins au nombre de 36, soit 18 représentants du Parlement Européen, et 18 représentants des Parlements des Etats associés, à raison d'un parlementaire représentant le parlement de chacun des 18 Etats associés.

Enfin, la Cour arbitrale est également composée dans le respect de la complète égalité des parties contractantes. Celle-ci est en effet composée de cinq juges : quatre juges sont désignés par le Conseil, dont deux sur présentation du Conseil de la C.E.E. et deux sur présentation des Etats associés, et le cinquième, à qui échoit la présidence, est nommé d'un commun accord par décision du Conseil. Aucun juge ne peut donc être nommé (de même d'ailleurs, leurs suppléants) sans l'accord de l'ensemble des Etats membres de la Communauté ou de l'ensemble des Etats associés qui se portent respectivement garants de l'indépendance et de la compétence de deux de ces juges.

---

(1) Le Conseil d'association, contrairement aux vœux exprimés par la Conférence de juin 1961 (cf. *Recommandation sur les questions politiques et institutionnelles,* doc. 38 du 24 juin 1961, parag. 8) ne comprend pas la Commission de la C.E.E. comme telle, mais est composé, entre autres, « de membres de la Commission ». On regrettera que les auteurs de la Convention n'aient pas jugé bon d'attribuer à l'exécutif de la Communauté la place qui devrait lui revenir dans l'institution exécutive de l'Association.

2. Les modalités de fonctionnement des institutions de l'Association.

Celles-ci révèlent le même bilatéralisme et respectent le plus possible la souveraineté des parties contractantes.

Le Conseil d'Association, ainsi que le Comité d'Association, lorsque celui-ci intervient sur délégation du premier à ses lieu et place (article 47, paragraphe 2), se prononcent du commun accord de la Communauté, d'une part, et des Etats associés, d'autre part (article 43, alinéa 1). Communauté et Etats associés disposent donc respectivement d'un véritable droit de veto. Mais Communauté et Etats associés ne disposant chacun que d'une seule voix au sein de ces deux organes, il leur appartient de déterminer préalablement leurs positions respectives. La Convention prévoit à cet effet que le mode de formation des positions de la Communauté, d'une part, et des Etats associés, d'autre part, fera, pour chacun, l'objet d'un protocole interne. Il est souhaitable, à ce sujet, que la procédure de détermination de l'attitude communautaire au sein du Conseil d'Association, soit alignée sur les procédures prévues par le Traité de Rome, lorsque le Conseil d'Association connaît de questions qui relèvent de ce Traité (1).

La règle de majorité qui préside aux décisions de la Cour arbitrale ne doit pas faire penser que celles-ci puissent a priori être prises à l'encontre de l'une ou l'autre des parties au différend. Nous avons vu en effet que la désignation des juges a lieu avec l'acquiescement de la Communauté et des Etats associés.

Enfin, le financement des frais de fonctionnement des institutions de l'Association étant mis à la charge de la Communauté, d'une part, et des Etats associés, d'autre part, dans des conditions sensiblement analogues (article 53 et Protocole n° 6), il n'y a pas à craindre que l'une des institutions tombe, par ce biais. sous l'emprise de l'une des parties contractantes et, notamment, de la Communauté.

---

(1) C'est cette solution que les Six ont retenue le 20 juillet 1963 dans « un accord interne relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté ».

Selon celui-ci (article 1a) : « Lorsque le Conseil d'association connaît des questions qui font l'objet du Titre I de la Convention relative aux échanges commerciaux entre la Communauté et les Etats associés et des protocoles 1, 2 et 4, la position commune (des représentants de la Communauté) est arrêtée par le Conseil statuant dans les conditions dans lesquelles, conformément au Traité, il détermine la politique commerciale de la Communauté à l'égard des pays tiers et l'action de celle-ci dans le cadre des organisations internationales. »

Dans tous les autres cas, le Conseil statue à l'unanimité après consultation de la Commission (article 1, parag. 1b et 1c). (Cf. Annexe I du rapport de M. Karl Hahn : Sur les accords internes de la Communauté Economique Européenne et les Etats africains et malgache associés à la Communauté ; Document N° 67 du 12 septembre 1963).

3. *La compétence des institutions de l'Association.*

La compétence du Conseil d'Association (ainsi que celle du Comité d'Association dans les hypothèses où celui-ci agit sur délégation du Conseil) se traduit soit par des « résolutions, recommandations ou avis qu'il juge opportuns pour la réalisation des objectifs communs et le bon fonctionnement du régime d'Association », soit par des décisions (1). Les premiers ne lient pas ; les secondes sont obligatoires mais non exécutoires, c'est-à-dire qu'il appartient aux autorités compétentes de la Communauté et de chacun des Etats associés de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions prises.

La Conférence parlementaire a le droit de voter des résolutions, ce qui peut constituer pour elle un moyen de marquer son approbation ou, au contraire, sa désapprobation à l'égard du rapport annuel d'activité que le Conseil d'Association a l'obligation de lui présenter. Mais les résolutions votées par la Conférence parlementaire ne lient pas le Conseil d'Association et, encore moins, les membres de celui-ci ; tout au plus, peuvent-elles être analysées comme des recommandations ou des invitations à l'adresse du Conseil (2).

La Cour arbitrale statue sur les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention d'Association lorsque le Conseil d'Association n'a pu parvenir à un règlement amiable et lorsque les parties au différend n'ont pu convenir d'un mode de règlement approprié. Les décisions de la Cour arbitrale sont alors obligatoires pour les parties aux différends, qui sont tenues de prendre les mesures que comporte leur exécution.

La coopération entre entités indépendantes caractérise donc l'association des Etats africains et malgache à la Communauté. Il n'y a pas de fusion des ordres juridiques.

---

(1) Le Conseil d'association jouit ainsi d'un véritable pouvoir normatif. Il exercera notamment celui-ci dans les hypothèses suivantes :

— Article 4, parag. 2 (mesures appropriées aux perturbations provoquées par l'application de droits à l'exportation par un Etat associé) ;

— Article 12, parag. 3 (définition de la procédure d'information et de consultation relative à l'application de la politique commerciale) ;

— Article 29 (autorisation à un Etat associé de suspendre l'application des dispositions relatives au droit d'établissement et aux prestations de services) ;

— Article 34 (décisions en vue de provoquer l'exécution des dispositions concernant l'établissement et les services) — Protocole N° 3 (définition des « produits originaires »).

(2) La Conférence étant habilitée pour arrêter son règlement intérieur (article 50, alinéa 3), elle pourrait y introduire en outre le droit de poser des questions écrites et orales.

Section III

L'Association fondée sur une union douanière

Aux fins d'application du G.A.T.T., le Protocole signé à la Havane le 24 mars 1948 donne la définition suivante de l'union douanière (1) :

« On entend par union douanière, la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, de telle sorte que :

— les droits de douane et autres réglementations restrictives des échanges commerciaux soient éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires ;

— et, sous réserve des dispositions du paragraphe 9 (2), que les droits de douane et autres réglementations identiques en substance soient appliqués, par chacun des membres de l'union, au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci »,

L'union douanière se caractérise donc par la constitution d'un seul territoire douanier en raison, d'une part, de la suppression des droits de douane intérieurs et des autres réglementations restrictives des échanges commerciaux, d'autre part, en raison de l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun (3).

Les éléments de cette définition conduisent tout naturellement à esquisser un rapprochement de l'union douanière avec les dispositions du Traité de Rome. Nous devrions d'ailleurs pouvoir en tirer des enseignements quant à la forme précise à donner à l'association d'un Etat tiers à la Communauté Economique Européenne, fondée également sur son union douanière. Nous verrons enfin comment cette solution a été appliquée au cas de la Grèce (4).

---

(1) *Recueil des Traités — Nations Unies* — Article XXIV, parag. 8, du Protocole, Vol. 62, p. 63.

(2) Relatif à certaines préférences ne pouvant être affectées par la formation d'une union douanière ou l'établissement d'une zone de libre échange, sauf élimination ou aménagement par voie de négociation entre les parties intéressées.

(3) Baron Boris Nolde, *La Clause de la Nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels, R.C.A.D.I.*, 1932, T. I, notamment pp. 93-94.

Pour la C.P.J.I. : « Les conditions requises pour une Union douanière » sont les suivantes : « uniformité de la loi douanière et du tarif douanier ; unité des frontières et du territoire douanier vis-à-vis d'Etats tiers ; liberté de droits d'entrée et de sortie dans le trafic des marchandises entre les Etats partenaires ; répartition d'après un barème déterminé des droits de douane perçus ». Publication de la C.P.J.I., Série AB, N° 41. *Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche*, 1931, p. 51.

(4) Cette même solution vient d'être retenue pour l'association de la Turquie à la C.E.E. (l'accord d'association a en effet été signé le 12 septembre

I. — Comparaison de la notion d'union douanière avec la C.E.E. et conséquences.

A. — Comparaison avec la C.E.E.

Il serait erroné et lourd de conséquences de croire que l'union douanière constitue l'élément principal de la Communauté Economique et que les autres dispositions n'ont qu'un caractère complémentaire. Le Professeur Hallstein l'a souligné devant le Parlement européen, le 20 mars 1958, « La Communauté Economique Européenne, a-t-il déclaré, ne comporte pas uniquement... ni même simplement, une union douanière dotée d'un tarif extérieur uniforme, mais s'analyse en une harmonisation radicale de la politique économique des six pays, en une coordination, voire une uniformisation d'éléments substantiels de la politique économique. » (1)

Beaucoup plus qu'un marché libre, le Marché Commun est donc avant tout un marché unitaire et organisé ou encore un « marché institutionnalisé » (2).

Le but même du Traité de Rome instituant la « Communauté Economique Européenne » n'est d'ailleurs pas différent. Le Préambule et les articles 1 et 2 du Traité en font également foi. Le Préambule du Traité reconnaît que « l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence ».

Article 1. — « Par le présent Traité, les hautes parties contractantes instituent entre elles une *communauté* (3) économique européenne. »

Article 2. — « La Communauté a pour mission... de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté ; une expansion continue et accélérée du niveau de vie et *des relations plus étroites* (4) entre les Etats qu'elle réunit. »

L'expression « Communauté Economique » que l'on retrouve aussi bien dans le titre du Traité, qu'à l'article premier de celui-ci est bien la preuve que les parties contractantes envisageaient plus qu'une union douanière.

1963). Les caractéristiques de cet accord d'association étant cependant analogues à celles de l'accord qui associe la Grèce à la C.E.E., pour des raisons économiques (sous-développement de la Turquie et de la Grèce) et politiques (situation politique de ces deux pays au sein de l'Europe Occidentale), nous nous contenterons d'examiner l'association de la Grèce à la C.E.E. qui a été mise sur pied en premier.

(1) *Débats parlementaires*, mai 1958, N° 1, p. 37.

Cf. également : Déclaration de M. Hallstein lors de la huitième réunion jointe des membres de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et des membres de l'Assemblée Parlementaire Européenne, Strasbourg, 19 et 20 septembre 1961, compte rendu in extenso des Débats, p. 64.

(2) L'expression est de M. Jacques Rueff.

(3) C'est nous qui soulignons.

(4) C'est nous qui soulignons.

Aucune disposition du Traité n'envisage d'ailleurs l'union douanière comme une fin en soi, à compléter par une série de mesures complémentaires. Bien au contraire, l'article 3 présente « l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives,... l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers », toutes dispositions caractéristiques d'une union douanière, comme des instruments, parmi d'autres, destinés à construire la Communauté Economique Européenne.

« La Communauté économique européenne, souligne M. Birkelbach dans son rapport (1), n'est pas une union douanière élargie, mais quelque chose d'essentiellement neuf qui se sert de l'union douanière en tant qu'élément. » (2) Cet élément est peut-être le premier (3), mais il n'est pas exclusif.

On ne saurait d'ailleurs constituer une union douanière qu'à condition de remplir certaines conditions que M. Hallstein (4), pour sa part, ramène au nombre de cinq et qui recouvrent très bien les moyens d'action, autres que l'union douanière, mis à la disposition de la Communauté économique européenne par l'article 3 (paragraphes c à k) du Traité de Rome.

« Il faut qu'un équilibre général s'exprimant dans la balance des paiements soit maintenu entre les Etats (à cet effet il est nécessaire de coordonner la politique monétaire et la politique de conjoncture).

Il faut que la nouvelle concurrence, désormais inéluctable, ne soit pas faussée par des mesures de l'économie privée ou de l'Etat.

Il faut qu'une aide spéciale soit accordée, le cas échéant, aux partenaires dont l'économie est insuffisamment développée.

Il faut qu'une politique commune soit élaborée pour les marchés sur lesquels la libre concurrence ne joue pas (notre traité en tient compte dans le secteur de l'agriculture et dans celui de la politique des transports).

Il faut enfin qu'en matière de commerce extérieur une politique commune soit suivie qui empêche notamment de fausser la concurrence entre les Etats membres. »

Tous ces moyens d'action préconisés par le Traité viennent en quelque sorte renforcer l'union douanière qui constitue l'infrastructure communautaire, le fondement même de l'union économique européenne. L'union douanière soutient l'union économique, l'union

---

(1) W. Birkelbach, Rapport déjà cité, p. 6.

(2) Voir en ce sens Paul Reuter, *Cours de Droit International public*, Les Cours de Droit, Paris, 1958-1959, p. 65 : « En réalité la Communauté est plus qu'une union douanière ; elle tend, sans y réussir parfaitement, à l'institution d'une union économique totale ».

(3) Cf. art. 9 du Traité : « La Communauté est fondée sur une union douanière... »

(4) Hallstein, *Débats parlementaires*. Séance du 13 janvier 1959, *Débats*, avril 1959, n° 9.

économique coiffe l'union douanière. L'une et l'autre ne peuvent être séparées.

L'union douanière, prise en tant que telle, apparaît alors très différente de la Communauté Economique Européenne prévue par le Traité de Rome.

Il y a sans doute un territoire douanier commun, support des règles économiques, mais le but poursuivi par une union douanière est purement économique. Le but poursuivi par la Communauté économique européenne, au contraire, est non seulement de nature économique, mais également de nature politique et sociale. La Communauté vise une union toujours plus étroite des Etats membres, elle vise leur intégration dans une entité de type fédéral. L'union douanière participe de « l'être », la Communauté économique européenne participe du « devenir ». L'une est statique, l'autre est dynamique. Plus la Communauté économique européenne se fera, plus elle se différenciera de la simple union douanière. Il existe peut-être aujourd'hui une différence de degré, demain il existera une différence de nature.

Il n'y a d'ailleurs pas qu'un seul type d'union douanière. Certaines constituent une organisation juridique plus ou moins développée, d'autres pas. Certaines comportent un pouvoir juridique de décision s'imposant aux Etats contractants comme étant la volonté d'une personne morale distincte, d'autres pas.

Les unions douanières varient et n'ont pas la même nature. La diversité demeure sous une apparente unité.

L'Histoire (1) nous fournit une illustration de ces multiples possibilités. On peut dire qu'il a existé, ou qu'il existe des unions douanières dépourvues d'organisation juridique, des unions douanières tendant à réaliser une organisation juridique,... des organisations juridiques fondées sur des unions douanières.

— Relèvent de la première catégorie les unions ne comportant pas de pouvoir de décision supérieure, mais dont les parties contractantes acceptent cependant de renoncer à leur libre droit de décision en ce qui concerne les barrières douanières existant entre elles jusqu'alors, et leurs propres tarifs douaniers extérieurs aux fins de n'en plus faire qu'un. Les Etats procèdent alors par décisions parallèles. C'est la concordance des décisions qui crée l'union douanière. Parfois même, il y a alignement de la législation douanière d'un Etat sur celle de l'autre Etat contractant : les dispositions en vigueur dans un Etat sont abrogées et remplacées par les dispositions de l'autre Etat.

Ainsi en a décidé, par exemple, la Convention du 25 juillet 1921, entre la Belgique et le Luxembourg (2).

---

(1) Cf. Henri Truchy, *L'Union douanière européenne, R.C.A.D.I.*, 1934, Vol. N° 48, pp. 575 et sq.

Cf. également Ollivier Philipp, *Le problème de l'Union Européenne*, édition de la Baconière, Neufchâtel, 1950.

(2) Cf. *Recueil des Traités de la Société des Nations*, T. IX, 1922, N^{os} 1-4, p. 225.

Une convention d'union douanière a également été conclue dans ce sens, entre la Suisse et le Liechtenstein, le 29 mars 1923 (cf. : notamment article 4) (1).

On aboutit alors à l'unité du territoire douanier. Celle-ci est par exemple constatée par l'article 2 du Traité entre la Belgique et le Luxembourg du 25 juillet 1921 : « Les territoires des deux Etats contractants seront considérés comme ne formant qu'un seul territoire au point de vue de la douane et des accises communes et la frontière douanière entre les deux pays sera supprimée. »

Mais les conventions d'union douanière de ce premier type n'ont pas d'autres ambitions.

— Certaines unions douanières tendent, en revanche, à instituer une organisation juridique. Mais ici même une gradation reste possible.

Le passage de la catégorie précédente à la catégorie présente est d'ailleurs souvent insensible. Le Traité Belgo-Luxembourgeois du 25 juillet 1921 que nous avons déjà cité, créait, par exemple (2) (articles 19, 20, 27) un Conseil administratif mixte composé de trois membres (deux Belges et un Luxembourgeois) nommés par leur Gouvernement respectif. Le Conseil est chargé de donner son avis motivé sur les changements à apporter à l'Organisation, aux réductions et remises de droits et sur toutes les questions que les gouvernements lui soumettent. Mais il ne peut émettre aucune décision. Enfin un Conseil supérieur de l'Union est aussi créé, mais il s'agit d'un organe purement consultatif dont les décisions n'ont aucun caractère exécutoire. Celui-ci est chargé d'assurer la liaison entre les deux gouvernements et a compétence pour interpréter la Convention.

On peut donc constater qu'il est difficile à toute union douanière de se dispenser d'un minimum d'organisation.

Relèvent cependant de cette deuxième catégorie plutôt que de la première à laquelle se rattacherait l'Union Belgo-Luxembourgeoise, les unions douanières instituant un organe de décision. Suivant le degré d'organisation juridique, les décisions seront alors obligatoires après ratification ou bien par elles-mêmes.

Le Traité d'Union douanière entre la Lettonie et l'Esthonie du 31 mars 1927 prévoit, par exemple, l'intervention d'une législation supérieure aux Etats membres, mais celle-ci n'est obligatoire que sous la condition suspensive de ratification par les parties contractantes. Une commission mixte, sur la base de la parité, établit le tarif des douanes commun et une législation douanière unifiée pour les deux pays. Mais tarif extérieur et législation douanière n'entrent en vigueur qu'après ratification par les institutions compétentes des deux Etats membres (3).

Il arrive parfois, au contraire, que les décisions soient d'elles-

(1) Cf. *ibid.*, T. XXI, 1923-1924, N^os^ 1 à 4, p. 231.

(2) L. Cavare, *Le Droit International public positif*, T. I, 2^e^ édition, Paris, 1961, p. 588.

(3) L. Cavare, *Le Droit International public positif*, déjà cité, p. 589.

mêmes obligatoires. L'union douanière disposant d'une telle organisation juridique atteint alors un haut degré de perfection. C'est ici qu'il faut placer l'Union douanière de 1867 entre Etats allemands et connue sous le nom de Zollverein (1). Celle-ci devait d'ailleurs conduire à l'unité politique allemande dès 1871 ; ce qui montre qu'un dynamisme interne anime une telle union, lorsque celle-ci se situe à un niveau d'organisation juridique très poussée.

A vrai dire, le Zollverein est né avec le Traité du 22 mars 1832 organisant à partir du 1er janvier 1834 la fusion de deux unions préexistantes : l'Union Nord et l'Union du Midi. De 1834 à 1867 le tarif extérieur est alors le tarif prussien. Le pouvoir délibérant exercé par un Congrès douanier est très respectueux des droits des Etats. En effet, chaque Etat y dispose d'une voix et les décisions sont prises à l'unanimité. Les décisions ne sont donc opposables aux Etats membres que si ceux-ci les ont eux-mêmes préalablement acceptées.

A partir de 1867, l'organisation juridique de l'Union change véritablement de nature. Le Congrès douanier est en effet remplacé par deux organismes : le Bundesrat douanier ou Conseil Fédéral et le Parlement douanier. Le Bundesrat comprend les représentants des Membres de la Confédération de l'Allemagne du Nord et des Etats du Sud. Le Parlement douanier, lui, comprend les délégués du Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord et les députés des Etats du Sud élus au suffrage universel direct.

Or, ces deux organes décident à la majorité. Les Etats mis en minorité sont donc obligés de s'incliner. Enfin, Bundesrat et Parlement fonctionnent de concert et exercent en commun le pouvoir législatif. Ceci suffit à prouver l'existence d'une personnalité morale superposée aux Etats.

L'expérience du Zollverein est intéressante à un double titre. Il est manifeste que l'élargissement d'un marché entraîne une expansion économique considérable, mais il est aussi incontestable qu'une union douanière ne saurait progresser sans être animée d'une volonté politique constante. Tant que le Zollverein demeura au stade des négociations permanentes des Etats disposant de la garantie de la règle d'unanimité, les arbitrages sur les questions commerciales et économiques, même au niveau politique le plus élevé, furent très malaisés et pratiquement inefficaces. A partir de 1867, le rôle des institutions fut au contraire déterminant et la création d'un Parlement douanier permit de vaincre les obstacles politiques qui s'opposaient à la réalisation de l'union douanière.

L'existence d'une autorité politique excluant tout recours au droit de veto et aux ratifications des décisions prises, a paru dès lors comme la condition essentielle de la réalisation d'une union douanière efficace, fondement d'une véritable union économique.

---

(1) W.O. Henderson, *The Zollrerein*, Cambridge, 1939.
Ekordt, *Uberstaatliche Bindungen im Rahmen des deutschen Zollvereins Festschrift Laun*, 1953.

— Postérieur, mais en retrait par rapport au caractère institutionnel très développé du Zollverein de 1867, le Benelux (1) n'en devait pas moins connaître une évolution qui nous permet de le considérer aujourd'hui comme doté d'une véritable organisation juridique.

Le 5 septembre 1944, les Pays-Bas et l'Union économique Belgo-Luxembourgeoise signèrent une convention douanière (2) qui ne devait entrer en vigueur que le 1er janvier 1948.

Aucune union douanière à proprement parler n'était créée, mais la Convention créait les conditions les plus propices à la réalisation ultérieure d'une union douanière durable (voir le Préambule de la Convention).

Celle-ci entra peu à peu dans les faits de 1948 à 1958, date à laquelle les Etats du Benelux décidèrent d'instituer entre eux une union économique.

Le bilan (3) pourrait être résumé en reprenant les propres termes du rapporteur du Traité de Rome devant le Sénat Belge (4). Le Benelux « a rendu possible la libre circulation des marchandises autres que les produits agricoles, une circulation des capitaux assez libre, une liberté provisoire et relative du travail salarié, à l'exclusion de la liberté d'établissement, un tarif douanier extérieur commun et une pratique commune de la politique commerciale ».

Ces premières réalisations incitèrent les trois Etats à leur donner une garantie de stabilité et à poursuivre leur œuvre d'unification.

Pour ce faire, les Trois Etats codifièrent les accords et protocoles conclus depuis 1944 et fixèrent les nouveaux objectifs à atteindre par la signature d'un traité instituant une union économique entre eux, le 3 février 1958 à La Haye (5).

L'essence même de l'Union Economique nous semble contenue dans le préambule du Traité auquel font écho des dispositions fondamentales du Traité, et notamment l'article premier. Les trois gouvernements y expriment en effet nettement leur volonté « de resserrer davantage les liens économiques entre leurs pays en réalisant la libre criculation des personnes, des marchandises et des

---

(1) Jean Van Houte, *Aspects juridiques du Benelux*, *R.G.D.I.P.*, 1949, pp. 387 à 408.

— H. Jaspar, *Réalisations dans le domaine de la coopération Benelux*, *Annuaire Européen*, Vol. II, pp. 34 à 57.

— François Gay et Paul Wagret, *Le Benelux*. Collection *Que sais-je ?* P.U.F., Paris, 1960.

(2) Colliard, *Droit International et Histoire diplomatique*, T. I, 3e édition, 1955, p. 703.

— *Annuaire Européen*, Vol. II : *Textes fondamentaux concernant le Benelux*, pp. 282 et sq.

— *Ibid.*, Vol. III : *Liste des accords intervenus entre les pays du Benelux depuis 1943 jusqu'au 1er novembre 1956* (pp. 166 et sq.).

— *Ibid.*, Vol. V : *Liste des accords pour 1956-1957*, pp. 162 à 166.

(3) Sur le détail de ce bilan, voir Jaspar, *op. cit.*, pp. 34 à 57.

(4) *L'Economie : Nouvelle étape pour le Benelux*, N° 613, 5 novembre 1957, pp. 6 et 7.

(5) *Annuaire Européen*, Vol. V, pp. 166 à 219.

capitaux, de poursuivre une politique coordonnée dans le domaine économique financier et social..., de poursuivre une politique extérieure commerciale commune..., de promouvoir le bien-être humain et social de leurs peuples ».

Mais, devant de tels objectifs, on est en droit de s'interroger sur la nature des institutions chargées de leur réalisation. Si la mise en place progressive de l'Union douanière supposait en effet un minimum d'organisation juridique, le passage de l'Union douanière à l'Union économique postulait un renforcement de celle-ci.

La caractéristique commune de toutes les institutions prévues par la Convention constitutive de l'Union douanière (de 1944) ainsi que par les accords d'application était leur rôle purement consultatif (1).

Toutes les mesures communes échappaient en effet à ces institutions et étaient « arrêtées par les Ministres compétents » d'une part, de l'Union Belgo-Luxembourgeoise, d'autre part, des Pays-Bas, avant d'être approuvées par les instances gouvernementales ou législatives internes. Le pouvoir de décision appartenait vraiment aux Etats membres de l'Union et non à un organe supérieur. Il n'y a pas lieu de s'étonner, dans ces conditions, que les trois Etats du Benelux aient eu tant de difficultés à mettre en vigueur la Convention douanière de 1944 puis à l'appliquer de 1948 à 1958.

La leçon ne semble pas cependant avoir été tout à fait entendue et ce sont des organes (2) à peine modifiés par le Traité qui ont pour tâche de réaliser l'Union Economique. Ainsi le Comité des Ministres (chapitre II, articles 16 à 24) ne peut-il lui-même établir de conventions sans que celles-ci soient soumises aux parties contractantes en vue de leur mise en vigueur, conformément à leurs règles constitutionnelles internes, ou encore, formuler des recommandations sur le fonctionnement de l'union ayant un caractère obligatoire pour les parties.

En revanche, ce même Comité peut prendre des décisions obligatoires ayant trait à l'exécution du Traité, et il peut donner des directives au Conseil de l'Union économique, aux Commissions et commissions spéciales, au Secrétariat et aux Services communs.

---

(1) Ainsi en était-il du Conseil administratif des douanes chargé de « *proposer* » des mesures... (article 3), du Conseil de l'Union Economique chargé de donner des « *avis* » (article 5), du Conseil des Accords commerciaux chargé de la « *coordination* » des relations conventionnelles avec les Etats iers, de la Conférence des Présidents des Conseils créée à la suite d'un échange e lettres en date du 14 mars 1947 (*Annuaire Européen*, Vol. II, p. 286) et charge de « *proposer* », du Secrétariat général chargé de « *coordonner* »... de faire es « *propositions ou suggestions* » utiles au bon fonctionnement de la Convention (*ibid.*, pp. 292 et 293), du Conseil *consultatif* interparlementaire de Benelux, créé par une Convention du 5 novembre 1955 (*Annuaire Européen*, Vol. III, p. 150 et sq., et *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 250, 1956, N° 3524, p. 202). Seule la Commission des litiges douaniers statuait sans appel sur les réclamations entre les décisions rendues, mais il s'agissait là d'un organe juridictionnel, non d'un organe de direction.

(2) Voir l'*Organisme du Benelux : Annuaire Européen*, Vol. III, 1959, p. 204.

L'Union Economique Benelux, depuis 1958, possède donc, en certains cas, un véritable organe de gouvernement doté d'un pouvoir de décision s'exerçant sans aucune référence aux institutions internes des Etats membres. Mais comment décide-t-il ?

Ici, nous sommes contraints de constater qu'il ne s'agit pas d'un organe s'imposant aux Etats membres. En effet, les délibérations du Comité des Ministres sont acquises à l'unanimité des Hautes Parties Contractantes qui disposent chacune d'une voix. L'abstention d'une Haute Partie Contractante ne constitue pas, malgré tout, un obstacle à ce qu'une délibération soit acquise. Des organes nouveaux sont apparus, tel les Services Communs (article 28) et le Conseil Consultatif Economique et Social, mais ils ne prennent que des avis. Enfin, le Collège arbitral, comme l'ancienne Commission des Litiges, statue de façon définitive, mais il s'agit d'un organe juridictionnel et non d'un organe de gouvernement. Quant aux autres organes, ils ne diffèrent pas des précédents quant à leur nature.

Quoi qu'il en soit, le Benelux est arrivé à un niveau de développement et à un degré d'unification qui nous permettent de lui accorder une valeur de précédent incomparable pour toutes les associations fondées sur une union économique et susceptibles d'intervenir entre la Communauté et des Etats tiers.

Le Benelux n'a-t-il d'ailleurs pas servi d'exemple aux négociateurs de Messine, lorsqu'ils ont élaboré le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne ? On a pu écrire, en effet, que le Benelux avait été le « laboratoire de l'intégration économique » (1).

Certes, l'expérience du Benelux n'est pas en tous points transposable et, en changeant d'échelle, le problème devient plus complexe, une autorité supranationale devient indispensable. Mais, précisément, l'association à la Communauté économique européenne devant tenir le plus grand compte des caractères propres de l'Etat candidat à l'association, ne pose-t-elle pas le problème à une échelle plus réduite que l'échelle communautaire ?

B. — Conséquences quant a la forme de l'association d'un Etat tiers a la Communauté Economique Européenne fondée sur une union douanière.

Au terme de cette comparaison, les observations que nous avons présentées à propos de la Communauté économique européenne nous conduisent alors, tout naturellement, à penser que l'association étroite d'un Etat tiers à la Communauté ne peut et ne doit être réalisée que sur la base d'une union économique s'inspirant à la fois de l'union économique que constitue la Communauté économique européenne, et des deux précédents dont nous avons

(1) Baron J.Ch. Snoy d'Oppuers, *Les débuts de l'Europe économique* dans : *Aspects juridiques du Marché Commun*, déjà cité, p. 15.

spécialement fait mention : le Zollverein à partir de 1867, ou le Benelux dans sa dernière version, c'est-à-dire à partir de 1958.

Ce que nous avons dit, en effet, à propos de la nature de la Communauté, sur le rapport étroit existant entre l'union douanière et les autres dispositions du Traité montre qu'on peut considérer comme exclu qu'une association se limite à la mise en place d'une simple union douanière.

Dans cette dernière hypothèse, l'Etat associé bénéficierait en effet d'avantages concurrentiels que ne peuvent accepter les Etats membres de la Communauté. « Il s'en suivrait en effet que ce pays aurait libre accès au Marché Commun sans être contraint en aucune façon de supprimer les distorsions des conditions de concurrence. Tandis que les pays membres s'imposeraient une discipline stricte dans le domaine des règles communes de la politique des transports et de la politique économique et sociale, le pays associé aurait la faculté d'offrir grâce à des mesures prises à cet effet, ses marchandises sur le territoire de la Communauté, en retirant de cette opération des avantages considérables » (1).

Ceci serait particulièrement vrai pour un Etat industrialisé. Inversement, il est vrai, tout Etat associé et dans une situation de pays sous-développé ou insuffisamment industrialisé se trouverait désarmé devant l'afflux de marchandises en provenance des Etats de la Communauté.

Dans les deux cas, dans l'intérêt de la Communauté pour la première hypothèse, dans l'intérêt de l'Etat en voie de développement pour la seconde hypothèse, l'union douanière fondée sur la simple suppression des contingentements et des droits de douane intérieurs, et l'existence d'un tarif extérieur commun, sans aucune référence à une politique commune ou à des institutions communes, apparaît donc comme inopportune et même néfaste.

Seule une union économique nous paraît pouvoir tenir compte des exigences en présence et instituer une équitable répartition des droits et obligations entre Communauté et pays associés, et procéder à l'aménagement de cet équilibre au profit de l'Etat associé, lorsque celui-ci peut être considéré comme étant en voie de développement.

Si l'on veut établir des liens étroits d'association entre la Communauté et un Etat tiers, ces liens doivent donc entraîner non seulement l'adoption par le pays associé du tarif extérieur commun, mais aussi l'adoption des principes essentiels de la Communauté économique européenne. Ceci ne signifie pas que tous les principes doivent être arrêtés dans le détail ; une large part doit être faite, selon nous, à une élaboration progressive des normes imposées par les situations particulières créées par l'association d'Etats tiers parfois très différents de la Communauté.

Ici apparaît alors nécessairement ce minimum d'organisation juridique que ne comporte pas obligatoirement, nous l'avons vu, toute union douanière.

---

(1) Willy Birkelbach, Rapport déjà cité, p. 16.

Aux institutions de l'union économique, appartiendrait d'ailleurs le contrôle de l'exécution de l'accord d'association.

Un Etat tiers ne devrait donc pas être associé à la Communauté sur la base d'une union douanière du type de celles instituées soit par le Zollverein de 1832, soit par l'Union Belgo-Luxembourgeoise de 1921, soit enfin par la Convention douanière Benelux de 1944, mais plutôt sous la forme d'une union économique dont nous avons vu des exemples à travers le Zollverein de 1867, l'Union Economique Benelux de 1958 ou, mieux encore, la Communauté Economique Européenne.

Cette dernière remarque nous conduit d'ailleurs à penser qu'une association de telle nature devrait être limitée aux Etats ne remplissant pas les conditions économiques de l'admission mais ayant manifesté le désir de participer ultérieurement à la Communauté économique européenne.

Or, quels sont ces Etats ? Essentiellement les Etats européens qui n'ont pas atteint un niveau de développement suffisant pour faire leur entrée dans la Communauté, sans encourir des risques considérables pour leur économie. Nous pensons là, à la Grèce et à la Turquie qui ont d'ailleurs conclu un tel accord, mais également à l'Espagne et au Portugal, qui, s'ils démocratisaient leur régime dans le sens que nous avons retenu plus haut, seraient en droit de poser leur candidature à une telle association en vue d'une admission ultérieure. L'intérêt d'une telle association présente en effet le mérite de rapprocher progressivement l'Etat associé de la Communauté et de poser ainsi les jalons de son admission future : « Si ces pays, remarque M. Birkelbach (1), sont prêts à tirer les conséquences d'ordre politique qui résultent des liens étroits de l'association, à respecter les principes établis, à se soumettre au système du contrôle institutionnel de l'association, l'union douanière (2) leur offrira de plus grands avantages que les autres formes d'association ».

II. — L'association de la Grèce à la Communauté économique européenne (3).

« Invite à ta table celui qui t'aime, laisse de côté qui te hait, et invite de préférence qui demeure près de toi. »

---

(1) W. Birkelbach, *op. cit.*, p. 18.

(2) Nous dirions : l'union économique.

(3) On pourra consulter sur cette question :

— Willy Alexander, *L'association entre la Communauté économique européenne et la Grèce — Revue hellénique de Droit international*, janvier-juin 1962, pp. 11 à 50.

— Kreyssig, Bégué, Duvieusart, *Rapports ayant pour objet la consultation de l'Assemblée parlementaire européenne sur l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce* (Document 48 1961-1962) en date du 18 septembre 1961, Doc. N° 60.

Ces vers d'Hésiode semblent, de très loin, préfigurer l'esprit de l'accord d'Athènes qui institue une association entre la Grèce et la Communauté Economique Européenne (1) et qui est entré en vigueur le 1er décembre 1962 (2).

Dès le 8 juin 1959, la Grèce avait demandé à bénéficier d'une association étroite à la Communauté sur la base de l'article 238 du Traité de Rome. L'intérêt majeur de cette demande était donc de donner un contenu concret à la notion d'association et, comme il s'agissait de la première application de l'article 238, sa valeur d'exemple pouvait être très grande, notamment en raison d'une pareille demande d'association de la Turquie (3), dont les caractéristiques sont, en bien des points, analogues à celles que présente la Grèce.

L'association de la Grèce à la C.E.E. ne devait cependant pas constituer un précédent exclusif et c'est d'ailleurs en partie pour cette raison que les négociations furent si longues (4). D'aucuns craignaient en effet que cet accord, somme toute favorable à la Grèce, fut souvent repris et entraînât une diminution du dynamisme de la Communauté. C'est ce qu'exprima M. Couve de Murville, devant l'Assemblée Nationale française, lors des débats qui précédèrent l'autorisation de ratification de cet accord (5). « Cet accord d'association, déclara le Ministre des affaires étrangères français, ne constitue pas une Charte d'association à laquelle pourraient se référer tous les pays voulant s'associer à la Communauté. Il a été essayé de répondre à la demande d'un pays présentant certaines

---

— Pierre Masson, *L'association de la Grèce au Marché Commun — Droit Européen*, N° 35, 1961, pp. 381 à 392.

— Jean S. Pesmazoglu, *Le sens de l'Accord d'Athènes — Bulletin de la C.E.E.*, septembre 1962, N° 9110, pp. 7 à 12.

— Jean Rey, *La conclusion de l'accord d'association avec la Grèce — Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1961, N° 11, pp. 5 à 8.

— Telchini Italo, *L'associazone in diritto internazionale con particolore riguardo all'accordo Greca Communita economica europea — Diritto internazionale*, N° 4, 1961, pp. 318 à 333.

— XXX, *L'association de la Grèce au Marché Commun — Revue du Marché Commun*, juin 1961, pp. 221 et sq.

— XXX, *L'accordo di associazone tra la C.E.E. e la Grecia — Rivista di diritto europeo*, 1962, N° 3, pp. 227 à 240.

(1) On trouvera le texte de l'Accord au *J.O. des Communautés*, 18 février 963, pp. 293 à 358/63, ou dans la publication suivante de la Commission de a C.E.E. : « Accord créant une association entre la Communauté Economique uropéenne et la Grèce et documents annexes », février 1962.

(2) Voir *infra* : La procédure de conlusion des accords d'association.

(3) La Turquie déposa une demande d'association, un mois après la Grèce, n juillet 1959. L'accord d'association, après de très longues négociations, a été igné à Ankara le 12 septembre 1963. (Voir *Le Monde*, 13 septembre 1963, . 22 — *Bulletin de la C.E.E.*, août 1963, N° 8, p. 5 — *Bulletin de la C.E.E.*, eptembre-octobre 1963, N° 9/10, pp. 20 et sq).

(4) Voir en ce sens J. Rey, *La conclusion de l'accord d'association avec la rèce — Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1961, N° 11, p. 5.

(5) *J.O. de la République française : Débats parlementaires.* Assemblée ationale, 7 décembre 1961, p. 5344, ou *Cahiers mensuels de documentation uropéenne*, janvier 1962, N° 1, p. 8.

caractéristiques économiques et sociales et de résoudre les problèmes particuliers posés par cette association. »

L'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. a en effet été conclu en fonction des données géographiques économiques, sociales et humaines de la Grèce et pour aider ce pays à sortir de son sous-développement (1).

Trois solutions étaient théoriquement possibles. L'admission pure et simple de la Grèce, pays européen, au sein de la Communauté, constituait une première possibilité. Celle-ci fut cependant écartée d'emblée d'un côté comme de l'autre, comme étant de nature à laisser la Grèce désarmée devant l'afflux des marchandises en provenance des Etats de la Communauté. Au lieu de favoriser l'industrialisation de la Grèce, l'admission de ce pays sous-développé au sein de la Communauté eut produit un effet inverse et condamné la Grèce à demeurer un pays essentiellement agricole. Cette solution eut d'autre part ralenti la mise en œuvre de certaines dispositions du Traité de Rome. L'admission de la Grèce n'était donc pas opportune dans l'état actuel de son développement économique. A l'opposé, un simple accord de coopération eut pu paraître suffisant. Mais c'eut été méconnaître la vocation européenne de la Grèce et refuser d'aménager une accession progressive de ce pays au sein de l'Europe communautaire. Or, les Six ne pouvaient guère se rallier à une telle solution qui les aurait fait taxer d' « isolationnisme ».

L'association de la Grèce à la C.E.E. s'est donc imposée comme la tierce solution la plus adéquate pour des motifs économiques et politiques.

Nous n'insisterons pas sur les motifs économiques. Nous avons déjà dit que l'état de sous-développement de la Grèce excluait son admission immédiate au sein de la Communauté. Nous ajouterons seulement qu'un accord de coopération eut été pareillement très difficile à mettre en œuvre en raison des règles du G.A.T.T. qui ne souffrent que deux exceptions à l'application automatique de la clause de la nation la plus favorisée : la constitution d'une union douanière ou la constitution d'une zone de libre échange entre parties contractantes au G.A.T.T. (2). L'accord entre la Grèce et la C.E.E. ne pouvait donc revêtir que l'une ou l'autre de ces deux formes. Sinon, les avantages que se seraient mutuellement consentis les parties à l'accord auraient dû être automatiquement accordés à toutes les parties contractantes au G.A.T.T. L'union douanière s'avérant cependant insuffisante pour associer la Grèce à la C.E.E. de façon étroite et pour faciliter une accession progressive de ce pays au sein même de la Communauté, les négociateurs complé-

---

(1) « Les principaux aspects de l'économie hellénique », Rapports de MM. Kreyssig, Bégué et Duvieusart, 18 septembre 1961, Document N° 60, Annexe I, pp. 33 et sq., et « L'Association de la Grèce à la C.E.E. », publication du Service de presse et d'information des Communautés Européennes, Document 9455/PI/62 - F., pp. 3 à 27, Bruxelles, novembre 1962.

(2) Voir *supra*

tèrent celle-ci de mesures susceptibles d'harmoniser les politiques économiques poursuivies par les deux parties. L'association est donc fondée sur une union économique, de la même façon que le Traité de Rome instituant la Communauté qui « lui a servi d'exemple textuel » (1).

La seconde raison, essentiellement politique, est que si la Grèce appartient à un hémisphère économique quelque peu différent de celui des Six (2), celle-ci appartient en revanche au même hémisphère idéologique ou politique : l'Occident. Plus particulièrement, la Grèce a conscience d'appartenir au noyau européen de cet hémisphère politique (3). C'est donc naturellement que la Grèce a entendu se placer d'ores et déjà dans l'orbite de l'Europe communautaire et que les Six l'y ont acceptée avec satisfaction (4) avant d'envisager

---

(1) Willy Alexander, *op. cit.*, p. 11.

(2) La Grèce exporte en effet 22,1 % de ses produits vers les pays de l'Europe de l'Est qui lui fournissent 7,9 % de ses importations et 3,4 % vers la Yougoslavie qui lui fournit 2,8 % de ses importations. La Grèce exporte 12,4 % de ses produits vers la zone sterling qui lui fournit 12,3 % de ses importations, et 13,4 % vers les U.S.A. qui lui fournissent 13,5 % de ses importations. (Chiffres de l'année 1960. *Bulletin statistique du Commerce Extérieur — Office National de statistique du Royaume de Grèce*).

(3) Jean S. Pesmazoglu, sous-gouverneur de la Banque de Grèce, écrit : « Des accidents historiques ont empêché la Grèce de participer à la grande Révolution industrielle et technique du XIXe siècle. La Grèce, après avoir été au centre de tout pendant une longue période de son histoire, a été reléguée finalement à la périphérie. Sortir de la périphérie, réintégrer le centre, voilà le sens de l'accord d'Athènes et notre objectif », *op. cit.*, p. 8.

(4) Voir « les extraits de l'allocution de l'Ambassadeur Venturini », représentant permanent de la République italienne, prononcée le 24 août 1962 à l'occasion de l'échange des instruments de ratification de l'Accord d'association ainsi que l'échange de télégrammes entre MM. Walter Hallstein, Président de la Commission de la C.E.E., et M. Karamenlis, Président du Gouvernement hellénique. (*Bulletin de la C.E.E.*, septembre 1962, N° 9/10, pp. 14 et 15).

On retiendra plus particulièrement cette déclaration de M. Hallstein lors de l'entrée en vigueur de l'accord :

« Nous souhaitons la bienvenue à la Grèce en tant que membre associé de la Communauté économique européenne. Ainsi, après de longs efforts des deux côtés, voilà un événement dont la signification politique et économique est grande pour les deux parties.

La Communauté confirme son caractère ouvert. Elle confirme qu'elle ne représente pas une entreprise égoïste au profit de ses membres, mais qu'elle sert la vigueur et la paix de l'Europe par-delà les frontières de la Communauté.

La Grèce corrobore les principes politiques auxquels elle est depuis longtemps fidèle. Elle consolide sa sécurité en se liant plus fermement avec ses vieux amis et ouvre d'importantes perspectives à son économie. L'association permettra à l'économie grecque d'atteindre prudemment, pas à pas, le niveau qui correspond à celui des pays membres de la Communauté. Il est ainsi permis de passer en définitive de l'association à l'adhésion complète.

Je suis sûr que cette œuvre réussira. Cette certitude repose non seulement sur le caractère équilibré de l'association, mais également sur la volonté politique convergente des deux partenaires. Tous deux défendent l'idée de liberté — idée qui, il y a plus de 2000 ans, a pris pour la première fois racine sur la péninsule hellénique. C'est aujourd'hui l'idée dominante de l'Occident et le fondement de la vigueur et de la cohésion de notre Communauté. »

de l'admettre comme un partenaire « à part entière », conformément à l'article 72 de l'Accord d'Association. Selon cet article : « Lorsque le fonctionnement de l'Accord d'Association aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la Grèce des obligations découlant du Traité instituant la Communauté économique européenne, les Parties Contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la Grèce à la Communauté ». L'Accord d'Association de la Grèce à la C.E.E. est donc bien un acte dont la signification est « éminemment politique », ainsi que l'a souligné M. Dumas, rapporteur de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale française (1). « Il inscrit dans les faits et tend à renforcer les liens de solidarité politique et spirituelle existant entre l'Europe Occidentale et la Grèce, pays ami et allié. » (2)

Ce facteur politique devait en tout cas contribuer puissamment à l'heureux aboutissement, le 3 juillet 1961 (3), d'une longue négociation qui avait commencé le 25 juillet 1959.

Les deux années de discussions soulignent l'ampleur des problèmes qu'ont dû résoudre les négociateurs.

La multiplicité des instruments qui consacrent l'accord des deux parties dénote la complexité du problème.

L'association de la Grèce à la C.E.E. est instituée par un accord qui ne comprend pas moins de 77 articles auxquels s'ajoutent de multiples annexes, vingt protocoles (4), deux déclarations d'intention, cinq déclarations interprétatives, deux déclarations du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et un échange de lettres en date du 9 juillet 1961 entre les Présidents des délégations de la Communauté et de la Grèce. Mais, ainsi que va le montrer notre étude des deux aspects nettement caractérisés de l'ensemble de l'Accord, l'Association participe encore plus du « devenir » que de « l'être ». Aux dispositions de caractère économique correspondent en effet des dispositions superstructurelles, d'ordre institutionnel, qui doivent orienter l'application des principes économiques.

L'accord d'Athènes comporte en effet, comme le tableau d'un musée, une toile de fond économique dont les grandes lignes sont celles d'une union économique et un cadre institutionnel dont l'intérêt est de délimiter et de mettre en valeur cette toile de fond.

A. — La toile de fond économique (5)

L'accord d'Association entre la Grèce et la C.E.E. crée tout

---

(1) *Cahiers mensuels de documentation européenne*, janvier 1962, p. 6, et *J.O. de la R.F.*, Débats A.N., 6 décembre 1961, p. 5339.

(2) J. Rey, article déjà cité, *Bulletin de la C.E.E.*, novembre 1961, p. 5.

(3) L'accord a en effet été signé à Athènes le 9 juillet 1961.

(4) D'après l'article 74 de l'Accord, « les Protocoles que les parties contractantes sont convenues d'annexer à l'Accord en font partie intégrante ».

(5) Une nouvelle fois, ces développements de caractère économique peuvent surprendre. Il nous a cependant paru qu'ils étaient justifiés pour des raisons analogues à celles que nous avons exposées avant d'étudier « la toile de fond

d'abord une union douanière entre les Parties Contractantes (1). Mais celle-ci n'épuise pas tout le contenu de l'Association, car, comme le Traité de Rome, l'Accord d'Athènes a pour but d'établir une véritable union économique fondée sur des règles et des politiques communes valables pour tout l'espace commun de la Communauté et de la Grèce. Ce sont ces deux aspects qu'il nous faut successivement examiner.

1. *L'union douanière.*

L'union douanière est de caractère général et s'applique, en principe, à tous les produits, sous réserve des exceptions prévues à l'Accord (article 6), à l'exception notamment des produits relevant de la C.E.C.A. (article 69) (2) et des produits agricoles pour lesquels des règles spéciales sont édictées par l'Accord.

L'union douanière est caractérisée par une élimination progressive des droits de douane entre les parties contractantes, l'adoption du tarif douanier extérieur commun de la Communauté, et l'élimination progressive des restrictions quantitatives. Toutefois, en plus des règles spéciales concernant de nombreux produits agricoles, des dérogations ont été apportées au régime général en certains domaines, afin de tenir compte de la situation économique particulière de la Grèce.

a) *L'élimination progressive des droits de douane.*

Nous distinguerons à ce propos le régime général de démobilisation tarifaire et divers régimes dérogatoires.

économique » de l'association des Etats africains et malgache (voir *supra* : Section II, parag. II-A) :

— ils permettent en effet de donner un exemple caractérisé d'association fondée sur une union douanière ;

— ils permettent de mieux comprendre le champ d'action des institutions de l'association (nous soulignerons les principales interventions du Conseil d'association dans notre texte). La mise en œuvre d'une union économique analogue à celle qui sert de fondement à la C.E.E. explique d'ailleurs l'institutionnalisation très développée de l'association de la Grèce à la C.E.E. ;

— enfin, ils nous permettent également de rattacher l'étude du système institutionnel de l'association de la Grèce à la C.E.E. à notre étude des relations extérieures de la C.E.E.

(1) D'après une déclaration interprétative relative à la définition de la notion de « Parties contractantes » figurant dans l'Accord d'Association, cette notion signifie « d'une part, la Communauté et les Etats membres ou uniquement, soit les Etats membres, soit la Communauté et, d'autre part, le Royaume de Grèce. Le sens à donner, en chaque cas, à cette expression sera déduit des dispositions en cause de l'Accord ainsi que des dispositions correspondantes du Traité instituant la Communauté. Dans certains cas, tels que ceux prévus aux articles 10, 35 et 56 de l'Accord d'Association, l'expression « Parties contractantes » signifie les Etats membres pendant la période de transition instituant la Communauté, et la Communauté, après l'expiration de la dite période ».

(2) Un accord particulier doit être conclu avec la C.E.C.A. Cf. *Quatrième rapport général,* parag. 201.

Le régime général de démobilisation tarifaire.

La démobilisation tarifaire devra, en principe, être effectuée par les deux Parties Contractantes, au cours d'une période de douze ans (article 6). La durée de cette période transitoire a été fixée par analogie avec la durée de la période transitoire du Traité de Rome (article 8 du Traité de Rome).

Les réductions tarifaires entre les deux parties contractantes doivent être effectuées par tranches de 10 % tous les deux ans jusque 1970, puis tous les ans, de 1970 à 1974.

Les régimes dérogatoires.

Par dérogation aux dispositions qui prévoient une période de transition de douze ans pour les démobilisations tarifaires, l'article 15 de l'Accord dispose qu'un certain nombre de positions tarifaires bénéficieront d'une période de transition allongée de 22 ans (1).

L'article 18 de l'Accord prévoit d'autre part que la Grèce aura la faculté d'introduire ou de relever certains droits de douane dans certaines conditions et limites, et pour une période de 9 ans. A la fin de cette période, les droits seront supprimés s'ils n'existaient pas auparavant, ou ramenés à leur niveau antérieur.

L'introduction de ces mesures est destinée à protéger les intérêts économiques de la Grèce et à favoriser la création d'activités nouvelles de nature à contribuer au développement économique et social de ce pays.

Pour tenir compte de l'état actuel de l'économie hellénique et faciliter son dévelopement, le Protocole N° 6 (paragraphe 1 a) prévoit en outre que les Etats membres de la C.E.E. appliqueront aux produits en provenance de la Grèce les mêmes droits et taxes d'effet équivalent qu'ils appliquent entre eux, c'est-à-dire que la Communauté fera bénéficier la Grèce des réductions déjà intervenues en application du Traité de Rome. D'autre part, le Protocole N° 6 (paragraphe 3) prévoit que les mesures d'accélération des démobilisations tarifaires et contingentaires qui pourront être prises après l'entrée en vigueur de l'Accord d'Association seront étendues à la Grèce, mais cette extension devra être accompagnée d'un effort parallèle de la Grèce dont les modalités *seront fixées par le Conseil d'Association.*

Par analogie avec l'article 15 du Traité de Rome, l'article 16 de l'Accord prévoit la possibilité d'une démobilisation tarifaire selon un rythme plus rapide que celui prévu par l'Accord.

Enfin, l'article 19 prévoit qu'au plus tard, quatre ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, les droits de douane à l'exportation et les taxes d'effet équivalent devront être supprimés.

---

(1) Celles-ci figurent à Annexe I de l'Accord.

b) *L'adoption du tarif douanier extérieur commun de la Communauté.*

Nous examinerons tour à tour le régime général et les dérogations susceptibles de lui être apportées.

Le régime général.

Le rapprochement progressif du tarif hellénique vers le tarif douanier commun doit s'effectuer parallèlement à la démobilisation tarifaire entre les parties à l'Accord, et selon un schéma calqué sur les dispositions qui régissent l'introduction du tarif douanier commun dans les pays de la Communauté : hormis quelques exceptions (article 20, paragraphe 3), l'alignement définitif du tarif hellénique sur le tarif douanier commun devra donc être effectué à la fin de la période transitoire de 12 ans, en ce qui concerne les positions tarifaires soumises à un rythme de démobilisation de 12 ans, et à la fin de la période allongée de 22 ans, en ce qui concerne les positions tarifaires soumises à un rythme de démobilisation de 22 ans. Dans l'un et l'autre cas, l'alignement s'inspirera du régime prévu par le Traité de Rome.

« La Grèce s'est ainsi engagée à reconnaître le tarif douanier commun tant sous sa forme actuelle qu'avec les modifications qui lui seront apportées ultérieurement. Par principe, la Grèce ne participe pas aux décisions relatives à un éventuel abaissement dû à une augmentation du tarif douanier commun. » (1)

Les régimes dérogatoires.

La première dérogation a trait à la possibilité pour la Grèce d'octroyer des contingents tarifaires (droits nuls ou réduits) au profit de pays tiers. Cette faculté a été reconnue à la Grèce afin de tenir compte de certains courants commerciaux résultant d'accords de commerce bi-latéraux conclus avec certains pays tiers (article 20). Celle-ci correspond d'ailleurs à une faculté analogue reconnue aux Etats membres de la Communauté par l'article 25 du Traité de Rome. L'octroi de ces contingents tarifaires est en principe subordonné à l'*accord préalable du Conseil d'Association,* mais la Communauté ne s'opposera pas à l'octroi de ces contingents s'ils répondent à certaines conditions fixées par le Protocole N° 8.

La Grèce dispose, en outre, du droit d'octroyer des contingents tarifaires pour l'importation de biens en provenance des Etats-Unis, si l'application des droits du tarif douanier commun à ces importations fait obstacle à l'utilisation des ressources spéciales d'assistance d'origine américaine (Protocole N° 9).

Il importe, toutefois, de rappeler que l'article 21, paragraphe 2, précise que les droits des contingents tarifaires accordés par la

(1) Kreyssig, *op. cit.*, p. 5.

Grèce en application des dispositions précédentes ne peuvent être inférieurs à ceux appliqués aux importations en provenance de la Communauté. *Le Conseil d'Association peut,* d'autre part, *décider* à la fin de la période de transition si les dispositions du Protocole N° 9 doivent être abolies ou modifiées (Protocole N° 9).

Enfin, il a été convenu de donner à la Grèce la faculté de s'opposer pendant douze ans *au sein du Conseil d'Association,* à une modification des droits du tarif douanier commun concernant cinq produits (dont le tabac et les raisins secs) présentant un intérêt vital pour l'économie grecque si cette modification est de nature à provoquer certaines hausses ou certaines baisses fixées par le Protocole N° 10 (paragraphes 1 et 2). Des dispositions analogues ont été prévues pour le cas où un ou plusieurs Etats membres de la Communauté envisageraient des suspensions de droits ou l'octroi de contingents tarifaires au profit de pays tiers non associés à la Communauté et portant sur une certaine quantité des produits visés par le même protocole (Protocole N° 10, paragraphe 3).

Pour ces deux catégories d'exceptions, il s'agit d'une solution pratique qui présente le double avantage, d'une part, de donner à la Grèce la certitude que les avantages spécifiques qui lui ont été concédés par l'Accord sur certains produits ne seront pas, en pratique, annulés par des décisions ultérieures unilatérales de la Communauté, d'autre part, de sauvegarder l'autonomie d'action de la Communauté sur la quasi totalité de son tarif extérieur.

c) *La suppression des restrictions quantitatives.*

Une fois encore nous distinguerons les règles générales de leurs exceptions.

Le régime général.

Par analogie avec l'article 30 du Traité de Rome, l'Accord d'Association interdit, en principe, les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent (article 22).

Les restrictions quantitatives existantes seront supprimées progressivement. Elles doivent être complètement éliminées à l'expiration de la période de transition allongée de vingt-deux ans (articles 23 à 25), et, pour certaines, dès l'expiration de la période de transition de douze ans (article 27); elles peuvent cependant être éliminées selon un rythme plus rapide si les parties contractantes en décident ainsi (article 29).

En ce qui concerne les produits non libérés, les articles 25 et 26, paragraphes 2, 3 et 4, précisent les conditions et le rythme selon lesquels des contingents doivent être ouverts et accrus respectivement par les Etats membres de la Communauté et par la Grèce, afin d'aboutir, lors de l'expiration de la période de transition, à l'abolition totale, entre les parties contractantes, des restrictions quantitatives à l'importation.

Enfin, par analogie avec l'article 34 du Traité de Rome, l'Accord interdit, d'autre part, les restrictions quantitatives à l'exportation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent. Ces restrictions et ces mesures doivent, en principe, être éliminées à l'expiration de la période de transition (article 28) ; elles peuvent cependant être éliminées selon un rythme plus rapide si les parties contractantes en décident ainsi (article 29).

Régimes dérogatoires.

La Grèce a la faculté de réintroduire des restrictions quantitatives à l'importation des produits libérés mais non consolidés à l'égard des Etats membres de la Communauté, mais à la condition d'ouvrir des contingents globaux au moins égaux à 75 % des importations en provenance de la Communauté effectuées au cours de l'année précédant cette réintroduction.

Afin de tenir compte de l'état actuel de l'économie hellénique et de faciliter son développement, le protocole N° 6 (paragraphe 1 b, c, d et e) prévoit que les Etats membres de la Communauté étendront à la Grèce les mesures d'élimination des restrictions quantitatives qu'ils ont appliquées entre eux jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'Accord et qu'ils adopteront entre eux, en application des dispositions du Traité de Rome et de la décision d'accélération prise au sein du Conseil de Ministres de la C.E.E., le 12 mai 1960.

Enfin, pour favoriser le développement de certaines de ses activités économiques ou pour faire face à une situation de pénurie, l'Accord prévoit que la Grèce pourra maintenir ou introduire des restrictions quantitatives à l'exportation.

d) *Dispositions spéciales concernant l'agriculture.*

Il est expressément prévu que le régime d'Association s'étend à l'Agriculture et au commerce des produits agricoles (article 32, alinéa 1, de l'Accord). Aussi, sous réserve des dispositions spéciales de l'Accord (articles 33 à 43 inclus), que nous allons analyser, les règles générales qui président au régime d'association sont applicables aux produits agricoles (1) (article 32, alinéa 3).

Trois raisons peuvent être avancées pour lesquelles des règles spéciales ont été édictées à l'égard de l'agriculture. Elles ont trait :

— au caractère particulier de l'agriculture dont les auteurs du Traité de Rome ont eux-mêmes tenu compte en jetant les bases d'une politique agricole commune ;

— à la nécessité d'édicter des règles compatibles avec cette

(1) Les produits agricoles soumis aux règles générales de l'Accord sont ceux qui sont énumérés à l'Annexe II de l'Accord d'Association. Cette Annexe II de l'Accord reprend d'ailleurs la liste des produits énumérés à l'Annexe II du Traité de Rome telle qu'elle se trouve actuellement complétée en application des dispositions de l'article 38, parag. 3, du même Traité.

politique agricole commune qui a reçu un commencement d'exécution dans le cadre de la Communauté ;

— à la vocation agricole de l'économie hellénique et à la nécessité de lui assurer des débouchés, au moins pendant les premières années, pour couvrir ses importations accrues (1).

Pour tenir compte de ces données, les auteurs de l'Accord ont élaboré deux grandes séries de dispositions. Ce sont, d'une part, l'harmonisation des politiques agricoles de la Communauté et de la Grèce, d'autre part, par anticipation sur cette harmonisation des politiques agricoles, diverses mesures relatives à un certain nombre de produits applicables dans les premières années qui suivent l'entrée en vigueur de l'Accord. Quelques dispositions particulières ont en outre été arrêtées.

Harmonisation des politiques agricoles.

L'harmonisation des politiques agricoles de la Communauté et de la Grèce est la condition préalable de la suppression des entraves commerciales aux échanges agricoles. Son but est d'assurer l'égalité de traitement des produits des Etats membres et de la Grèce sur leurs marchés respectifs, en tenant compte des buts définis à l'article 39 du Traité de Rome pour la politique agricole de la Communauté (article 33, alinéa 3).

En vue de cette harmonisation, il est convenu que :

— la Communauté, en établissant la politique agricole commune, tient compte de la situation particulière des possibilités des intérêts de l'agriculture hellénique (article 33, alinéa 2);

— la Grèce communique à la Communauté tous éléments utiles sur sa politique agricole (article 34, paragraphe 2);

— la Communauté communique à la Grèce les propositions de la Commission, ainsi que les avis et les décisions des autres organes de la Communauté relatifs à ces propositions.

Le Conseil d'Association décide des communications qui doivent être faites par la Communauté à la Grèce et inversement, ainsi que du moment où elles doivent être faites (article 34, paragraphe 2, alinéas 2, 3 et 4).

— Dès que les dispositions essentielles concernant la mise en œuvre de la politique agricole commune ont été définies au sein de la Communauté et dès que la Grèce s'est déclarée prête à procéder à l'harmonisation, la procédure d'harmonisation peut être entamée. *Le Conseil d'Association décide* alors des conditions d'une telle harmonisation, des conditions de l'élimination des restrictions aux échanges entre la Communauté et la Grèce, enfin, des conditions de la mise en place par la Grèce du tarif douanier commun (article 35).

Si une telle décision n'intervient pas dans les délais prévus,

(1) Bégué, *Rapport sur les dispositions agricoles de l'Accord*, Document en date du 18 septembre 1961, N° 60, pp. 13 à 24.

le Conseil d'Association doit, de toute façon, *fixer* le régime applicable aux échanges du produit en question, à l'expiration de ces délais (article 36, paragraphe 1, alinéa 1). Faute de quoi, les Parties contractantes ont la liberté de prendre toutes mesures appropriées. Le régime appliqué aux échanges du produit en question doit toutefois être au moins aussi favorable que celui applicable aux importations des Etats qui bénéficient du traitement général de la nation la plus favorisée.

Mesures relatives à certains produits, en anticipation de l'harmonisation des politiques agricoles.

La politique agricole commune n'étant pas encore élaborée au moment où l'Accord a été rédigé, il a été nécessaire de prévoir des dispositions particulières pour un certain nombre de produits. Ces dispositions visent la démobilisation tarifaire en douze ans et la démobilisation contingentaire des produits qui figurent à l'annexe III à l'Accord et qui présentent un grand intérêt pour l'économie hellénique (articles 37 et sq.), sauf exceptions (Protocole N° 18), enfin l'ouverture de contingents tarifaires notamment en ce qui concerne les vins (Protocole N° 14).

Compte tenu du fait que les mesures à prendre « en anticipation de l'harmonisation des politiques agricoles » portent sur des produits intéressant presque exclusivement la Grèce, ce pays a consenti, en contrepartie, des concessions tarifaires et contingentaires pour une liste de produits en provenance des Etats membres de la Communauté (cf. Protocole N° 13).

Autres dispositions.

En considération de l'importance primordiale pour l'économie grecque de l'exportation de certains produits, tels le tabac et les raisins secs, des dispositions particulières ont été prévues dans l'Accord d'Association. Il a été notamment prévu une réduction accélérée des droits de douane, la mise en place anticipée pour ces produits, du tarif douanier extérieur commun et des engagements d'achat de tabac par la France et l'Italie (Protocoles N° 15 et 17).

Enfin, certaines mesures d'assouplissement ou de sauvegarde ont été introduites dans le régime prévu pour les produits agricoles.

Grâce à un examen annuel de la situation et l'adoption éventuelle de mesures appropriées, *le Conseil d'Association pourra veiller* à ce que, compte tenu des harmonisations déjà entamées, les échanges se développent de façon harmonieuse (article 40).

Au cas où l'élimination progressive des droits de douane et des restrictions quantitatives conduirait à des prix de nature à mettre en péril les objectifs définis à l'article 39 du Traité de Rome, la Grèce aussi bien que les Etats membres de la Communauté ou la Communauté elle-même pourront avoir recours à certaines mesures de sauvegarde (article 41).

*
* *

Ainsi paraissent prises les précautions nécessaires pour que l'union douanière, complétée par des dispositions particulières concernant le domaine agricole, puisse se réaliser progressivement et sans heurt !

Les auteurs de l'Accord ont cependant jugé nécessaire de prévoir en outre les premiers éléments d'une union économique afin d'accélérer le développement économique de la Grèce et de renforcer des liens entre la Grèce et la Communauté.

2. *Les éléments d'union économique.*

L'Accord d'Association comprend diverses dispositions d'harmonisation qui couvrent la plupart des domaines déjà visés par le Traité de Rome (circulation des personnes et des services, dispositions relatives à la concurrence, à la fiscalité et au rapprochement des législations et politique économique) mais qui tiennent également compte des besoins et des possibilités de la Grèce. Ces dernières considérations ont d'ailleurs conduit les Etats membres de la Communauté à prévoir en outre diverses dispositions financières, afin de contribuer au développement économique accéléré de la Grèce et afin de lui faciliter la poursuite des objectifs définis par l'Accord.

a) *Circulation des personnes et des services.*

Une extension pure et simple à la Grèce des dispositions des articles 48 et 49 du Traité de Rome concernant la libre circulation des travailleurs ne pouvait être envisagée dans l'immédiat, en raison des différences considérables existant dans la situation de l'emploi en Grèce et dans les Etats membres de la Communauté.

Des dispositions particulières ont alors été arrêtées pour répondre aux vœux exprimés à maintes reprises par le gouvernement hellénique et à son souci de résoudre les problèmes du sous-emploi qui se posent en Grèce.

Si l'article 44 de l'Accord précise que la libre circulation des travailleurs entre la Communauté et la Grèce devra commencer au plus tôt à partir de la fin de la période de transition de douze ans, les modalités du régime applicable pendant cette période de transition seront *fixées par le Conseil d'Association,* lequel s'inspirera des dispositions correspondantes du Traité de Rome, ainsi que de la situation de l'emploi en Grèce.

Le Conseil devra également arrêter les modalités d'un échange de jeunes travailleurs et de la formation professionnelle des travailleurs grecs ; il pourra en outre envisager l'élaboration et le développement éventuel d'un programme d'assistance technique en matière de main-d'œuvre (articles 45 et 46).

En ce qui concerne le droit d'établissement, les dispositions des

articles 47 et 48 visent à faciliter l'établissement des ressortissants de chaque Partie contractante sur le territoire de l'autre. Les délais et la procédure de réalisation de ces objectifs sont *arrêtés par le Conseil d'Association*. La mise en œuvre progressive de ces dispositions devra avoir lieu après la mise en vigueur des mesures correspondantes au sein de la Communauté et en tenant compte de la situation économique et sociale de la Grèce.

Le Conseil d'Association est également compétent pour décider des dispositions qu'il importe de prendre pour faciliter les prestations de services entre les deux Parties (article 49).

Enfin, l'article 50 de l'Accord prévoit que les dispositions du Traité de Rome concernant les transports seront étendues à la Grèce *dans des conditions à arrêter par le Conseil d'Association,* compte tenu de la situation géographique de la Grèce.

Dans le cas où le Conseil de la C.E.E. prendrait, en vertu de l'article 84, paragraphe 2, du Traité de Rome, une décision visant la navigation maritime et aérienne, *il appartiendrait au Conseil d'Association de décider* dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions analogues pourraient être prises pour la navigation maritime et aérienne hellénique (article 50, paragraphe 3).

b) *Dispositions relatives à la concurrence, la fiscalité et au rapprochement des législations.*

L'Accord d'Association comporte des dispositions relatives à la concurrence, à la fiscalité et au rapprochement des législations. Celles-ci sont rédigées de telle sorte que, selon la volonté exprimée par les parties contractantes au sein du *Conseil d'Association,* elles peuvent soit favoriser l'élaboration d'une réglementation qui corresponde dans la pratique à celle établie entre les pays de la Communauté, soit permettre l'instauration d'étapes intermédiaires qui, dans le cadre des principes du Traité de Rome, tiennent compte de la situation particulière de la Grèce.

Ainsi, dans un délai de deux ans, *le Conseil d'Association devra-t-il déterminer* les conditions et les modalités d'application des principes de concurrence définis aux articles 80, 86, 90 et 92 du Traité de Rome.

Les Parties Contractantes ayant admis que la Grèce soit considérée comme territoire en voie de développement, au sens de l'article 92, 3, a) du Traité de la C.E.E., durant les dix premières années de la période de transition, les aides d'Etat accordées par la Grèce sont considérées comme compatibles avec l'association pour autant qu'elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun de l'association. Il sera d'ailleurs possible de prolonger le délai *avec l'accord du Conseil d'Association.*

En matière de fiscalité, les articles 53 (fiscalité indirecte) et 54 (impôts directs) de l'Accord d'Association reprennent l'essentiel des dispositions du Traité de Rome (articles 95 à 97 et article 98).

Les éventuelles pratiques de dumping exercées dans les relations entre la Communauté et la Grèce sont couvertes par les dispositions de l'article 36 de l'Accord en vertu desquelles le *Conseil d'Association adresse des recommandations* aux auteurs de ces pratiques, en vue d'y mettre fin.

En ce qui concerne le rapprochement des dispositions législatives ou réglementaires, le *Conseil d'Association peut faire des recommandations* aux parties contractantes en vue d'engager ces dernières à prendre les mesures appropriées (article 57).

c) *Politique économique.*

Les dispositions de l'Accord relatives à la politique économique ont été arrêtées parallèlement aux dispositions correspondantes du Traité de Rome, et compte tenu de la situation et des pratiques administratives existant en Grèce.

Il est prévu des *consultations régulières entre les Etats membres de la Communauté et la Grèce au sein du Conseil d'Association* pour la coordination de leurs politiques respectives, dans le but d'assurer l'équilibre de leur balance des paiements, la stabilité de leurs monnaies et du niveau de leurs prix en même temps que l'expansion de leurs économies respectives.

Ces consultations pourront donner lieu à *des recommandations de la part du Conseil d'Association* aux Etats parties à l'Accord (article 58).

En cas de difficultés de la balance des paiements de la Grèce, par exemple (1), le *Conseil d'Association* devra examiner la situation *et recommander* les mesures à adopter de part et d'autre pour les résoudre. Les mêmes difficultés, dans un des Etats membres de la Communauté, entraîneront l'application de la procédure prévue à l'article 108 du Traité de Rome (Concours mutuel), et le *Conseil d'Association sera informé* des mesures de sauvegarde arrêtées (article 60).

L'adoption d'un régime particulier pour la Grèce, qui ne bénéficie donc pas automatiquement du « concours mutuel » ou de l'assistance des Etats membres de la Communauté, résulte, sans aucun doute, de la faiblesse chronique de la balance des paiements de ce pays qui s'est trouvé, ces dernières années, dans un Etat de déséquilibre constant.

L'article 64 de l'Accord prévoit également que *des consultations auront lieu au sein du Conseil d'Association,* pour assurer, pendant la période de transition de douze ans, la coordination de la politique commerciale des Parties contractantes vis-à-vis des pays tiers. A l'expiration de cette période de transition, la Communauté et la Grèce renforceront *au sein du Conseil d'Association* la coordi-

(1) Les articles 61 et 62 prévoient de pareilles consultations concernant les paiements et les mouvements de capitaux.

nation de leurs politiques commerciales, en vue de parvenir à une politique commerciale fondée sur des principes uniformes.

Les dispositions de l'article 64, paragraphe 3, méritent une attention particulière. Elles ont trait en effet à l'hypothèse de l'admission ou de l'association d'un état tiers à la Communauté. Dans ce cas, « il devra (alors) être pleinement tenu compte des intérêts réciproques (1) définis par le présent accord », et, pour ce faire, des « *consultations adéquates* » *devront avoir lieu au sein du Conseil d'Association.* Conformément à ces dispositions, des consultations ont ainsi eu lieu au sein du Conseil d'Association, lors de sa session du 30 mai 1963, à propos de l'association de la Turquie à la C.E.E. (2).

La portée de cette disposition est cependant limitée par le fait que, d'après un échange de lettres entre les présidents des délégations de la Communauté et de la Grèce, il est entendu que les dispositions de l'article 64 , paragraphe 3, ne sont applicables qu'en cas d'adhésion ou d'association ultérieure à la Communauté et, en particulier, ne visent pas les pays et territoires déjà associés à celle-ci, énumérés à l'Annexe IV du Traité instituant la Communauté, même au cas où le régime d'association défini à la Quatrième Partie de ce Traité et à la Convention annexe viendrait à être modifié à l'avenir ».

Conformément à cet échange de lettres, la Grèce n'a pas été consultée lors de l'élaboration d'une nouvelle Convention d'Association entre les Etats africains et malgache associés à la Communauté.

Dans l'hypothèse d'une association, l'aménagement des rapports entre la Grèce et le pays associé pourra faire l'objet d'un accord particulier, après consultation de la Communauté. Dans l'hypothèse de l'admission d'un nouvel Etat au sein de la Communauté, la Grèce n'aura de droits et obligations envers celui-ci qu'après conclusion avec lui d'un Protocole additionnel, « les aménagements nécessaires au présent accord seront (quant à eux) convenus par les Parties contractantes ».

l) *Dispositions financières.*

« Soucieuses de favoriser le développement accéléré de l'économie hellénique en vue de faciliter la poursuite des objets de l'Accord d'Association », les Parties Contractantes ont arrêté des dispositions

(1) D'après l'Annexe II de l'Acte final, « les Parties contractantes reconnaissent que parmi les intérêts réciproques dont il convient de tenir pleinement compte, conformément aux dispositions de l'article 64, paragraphe 3, il faut comprendre l'intérêt de la Communauté de voir d'autres pays amis adhérer ou s'associer à elle dans des conditions équitables ». La Grèce ne saurait donc s'opposer *a priori* à l'admission ou à l'association d'un Etat tiers sous prétexte que celle-ci est de nature à mettre ses projets en péril.

(2) *Bulletin de la C.E.E.*, juillet 1965, N° 7, p. 16.

financières au profit de la Grèce, dont l'essentiel est consigné dans le Protocole N° 19.

Des demandes de financement pour des projets d'investissements contribuant à l'accroissement de la productivité de l'économie hellénique et favorisant la réalisation des buts de l'Accord d'Association pourront en effet être présentées par l'Etat et les entreprises helléniques à la Banque Européenne d'Investissement (1), jusqu'à concurrence d'un montant global de 125 millions de dollars U.S.A. L'examen de l'admissibilité des projets et l'octroi des prêts devront s'effectuer selon les modalités, les conditions et les procédures prévues par la Banque Européenne d'Investissement (2).

Pour assurer l'application de ces dispositions d'ordre économique et financier, des institutions originales ont été mises sur pied. Nous parvenons ainsi à l'étude du cadre institutionnel.

B. — Le cadre institutionnel

Bien que l'Accord d'Association ait pour objectif final de faciliter « l'adhésion de la Grèce à la Communauté » (voir le Préambule et l'article 72 de l'Accord), il n'en demeure pas moins que, pour le moment, c'est une association qui est réalisée entre la Communauté, d'une part, et la Grèce, d'autre part (article 1).

Les auteurs de l'Accord en ont alors déduit deux principes qui caractérisent le système institutionnel de l'Association.

Le système institutionnel de l'Association est d'abord fondé sur le bilatéralisme, c'est-à-dire que les parties à l'Accord sont considérées comme deux entités distinctes — la Communauté et ses Etats membres, d'une part, et la Grèce d'autre part — et qu'elles sont représentées comme telles au sein du système institutionnel. Ce caractère bilatéral assure d'ailleurs à la Grèce la meilleure garantie possible en vue de faire valoir ses intérêts dans le cadre de l'Association.

Le second principe est celui de l'autonomie de fonctionnement

---

(1) Le Protocole N° 19 laissait à la Communauté le soin de désigner qui serait l'organisme prêteur. Les Etats membres de la Communauté ont désigné la Banque Européenne d'Investissement.

Voir l'Accord relatif au Protocole financier annexé à l'accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce : *J.O. des Communautés*, 18-2-1963, pp. 352/63. Les Etats membres de la Communauté se sont d'ailleurs déclarés prêts, dans une déclaration d'intention, à examiner la question de l'entrée de la Grèce au sein de la Banque Européenne d'Investissement. Aux termes d'un échange de lettres en date du 3 juillet 1961, cette déclaration d'intention a été complétée en ce sens que la question de l'entrée de la Grèce au sein de la Banque Européenne d'Investissement doit être examinée « dès qu'elle se posera ». A cet égard, il y aura lieu de l'examiner « à la lumière des circonstances du moment, notamment des besoins de l'économie hellénique et de la disponibilité d'autres ressources internationales de financement. »

(2) Les conditions de financement des prêts par la Banque Européenne d'Investissement ont été précisées par l'Accord relatif au Protocole financier déjà cité.

des institutions de l'Association. Celui-ci répond au souci primordial manifesté par les négociateurs de la Communauté de préserver l'autonomie de fonctionnement de la Communauté économique européenne elle-même.

Les Etats membres et les institutions de la Communauté ont en effet estimé qu'ils devaient avant tout, et pour des motifs évidents, régler le système institutionnel de telle sorte que la mise en œuvre ne soit pas susceptible d'interférer d'une manière trop étroite sur le fonctionnement des institutions de la Communauté. C'est la raison pour laquelle la demande de la Grèce de participer aux institutions créées par le Traité de Rome a été repoussée ; pour la même raison, l'accord d'association contient un système institutionnel qui lui est propre. Ce même principe garantit d'ailleurs, par le fait même, une égale autonomie de fonctionnement des institutions helléniques.

Nous examinerons comment se manifestent ces deux principes à travers les institutions de l'Association, qu'elles aient été créées par l'Accord lui-même ou qu'elles aient été créées et puissent être créées en vertu de celui-ci, qu'elles soient des organes de décision (Conseil d'association (1) et Comité d'association (2)) qu'elles soient des organes de contrôle (Commission parlementaire) (3) ou qu'elles soient des organes de juridiction (Tribunal d'arbitrage) (4).

1. *Le bilatéralisme du système institutionnel.*

Nous examinerons les manifestations de ce principe à travers la structure des institutions de l'Association, à travers les modalités de leur fonctionnement, et à travers la mise en œuvre de leurs compétences.

a) *La structure des institutions.*

Conformément au principe du bilatéralisme, les institutions de l'Association sont composées de façon strictement paritaire.

Si la composition du Conseil d'Association est plutôt complexe, puisque l'Accord (article 65, paragraphe 3) dispose que celui-ci est composé, d'une part, de membres des gouvernements des Etats

---

(1) Le Conseil d'association est prévu par l'article 65 de l'Accord.

(2) Le Comité d'association « chargé d'assister le Conseil dans l'accomplissement de ses tâches, de préparer ses délibérations, d'étudier toute question dont l'examen lui aura été confié », a été créé par décision du Conseil le 12 novembre 1962 (*Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 238).

(3) La Commission parlementaire a été créée par décision du Conseil le 5 avril 1963, sur la base de la résolution du Parlement européen en date du 19 octobre 1962 (*J.O. des Communautés*, N° 116 du 12 novembre 1962), et de la décision du Parlement Hellénique en date du 22 novembre 1962.

(Duvieusart, « Rapport sur la coopération entre le Parlement hellénique et le Parlement européen dans le cadre de l'accord d'association », 5 octobre 1962, *Document*, N° 72).

(4) Une telle juridiction est prévue par l'article 67 de l'Accord.

membres, du Conseil (1), et de la Commission, et d'autre part, de membres du gouvernement hellénique (2), cette composition n'en est pas moins conforme au bilatéralisme, puisque l'Accord distingue bien, « d'une part », la délégation de la Communauté (ainsi composée), « d'autre part », la délégation de la Grèce.

L'attribution de la présidence du Conseil d'Association est fondée sur le même principe puisque cette dernière est exercée alternativement, pour une durée de six mois, par un représentant de la Communauté et par un représentant de la Grèce (article 66, paragraphe 1).

La Commission parlementaire est également composée de façon paritaire : soit quatorze membres du Parlement hellénique et quatorze membres du Parlement Européen.

La présidence des séances est assurée alternativement et de session en session par le président de la délégation du Parlement européen et par le président de la délégation hellénique. En cas d'empêchement du président en exercice, celui-ci se fait remplacer par le premier ou deuxième vice-président de la même délégation (article 3, alinéa 3 du règlement intérieur de la Commission) (2).

Enfin, un Tribunal arbitral peut être mis sur pied. Chacune des parties à l'accord désigne un membre; « la Communauté et les Etats membres étant considérés comme une seule Partie au différend... pour l'application de cette procédure » (article 67, paragraphe 3). Si, pendant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de l'Accord, une entorse est apportée au principe du bilatéralisme en ce qui concerne le troisième arbitre de ce tribunal arbitral — le président de la Cour de justice des Communautés sera en effet membre de plein droit durant cette période — après l'expiration de ce délai, à moins que le Conseil d'Association n'en ait décidé autrement, le troisième arbitre sera désigné avec l'accord des deux premiers arbitres (article 67, paragraphe 4) (3).

---

(1) M. Couve de Murville a assuré devant l'Assemblée Nationale française qu'il ne devrait pas y avoir de difficultés en pratique car le même représentant gouvernemental siègera à la fois en tant que représentant du gouvernement et en tant que membre du Conseil de Ministres de la Communauté. Il y aura en quelque sorte « union personnelle » (cf. *Cahiers mensuels de documentation européenne*, janvier 1962, p. 8).

(2) Voir ce règlement adopté par la Commission, lors de sa première session, les 6 et 7 juin 1963 à Bruxelles, en annexe du rapport de M. Francis Vals sur la recommandation de la Commission parlementaire — C.E.E. — Grèce — 6 juin 1963 (4 octobre 1963, *Document* N° 69).

(3) A défaut d'accord dans un délai de deux mois, il sera désigné par le président de la Cour internationale de justice, parmi les personnalités qui, dans les Etats signataires de la Convention relative à l'organisation de coopération et de développement économique, exercent ou ont exercé de hautes fonctions juridictionnelles.

b) *Les modalités de fonctionnement des institutions de l'Association.*

Nous examinerons successivement comment sont prises les décisions du Conseil d'Association et les recommandations de la Commission parlementaire.

1° *les décisions du Conseil d'Association.*

Compte tenu du caractère bilatéral des institutions de l'Association, « le Conseil d'Association se prononce à l'unanimité » (article 65, parag. 4). Le Conseil d'Association prend donc ses décisions par accord mutuel des deux parties qui disposent ainsi chacune d'un véritable droit de veto.

Ce système de votation a d'ailleurs conduit les Six Etats membres à s'entendre sur la manière dont leurs représentants ainsi que ceux du Conseil et de la Commission de la Communauté arrêteraient une position commune au sein du Conseil d'Association. La question a été résolue par l'article premier relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de l'accord créant une association entre la Communauté et la Grèce (1). Le principe retenu est le suivant : « *a*) Lorsque le Conseil d'Association connaît des questions qui, dans le cadre du Traité instituant la Communauté, relèvent de la politique commerciale, les dispositions correspondantes dudit traité (relatives aux majorités et aux pouvoirs des institutions) sont applicables. *b*) Dans les autres cas, la position commune est arrêtée, à l'unanimité, et après consultation de la Commission, par le Conseil ou par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil. » Cependant, cette dernière disposition (b) devra être modifiée par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation de la Commission (2) au plus tard à la fin de la deuxième étape de la période de transition prévue par le Traité instituant la Communauté (art. 8). Cette révision, d'après une déclaration d'intention annexée à l'accord devrait avoir pour objet d'aligner, dans toute la mesure du possible, la procédure pour la détermination de l'attitude commune au sein du Conseil d'Association sur les procédures prévues par le Traité de Rome. Le système de l'article premier paragraphe (a) serait donc généralisé.

Chaque décision du Conseil sera donc précédée par une décision prise soit par les représentants des gouvernements des Etats membres, parfois après consultation de la Commission (3), soit

(1) *J.O. des Communautés*, 18 février 1963, p. 350/63.

(2) Cette disposition de l'accord (soumis à l'approbation des Etats membres) peut en effet être modifiée par les institutions qu'il établit sans intervention des Etats membres. Cette révision n'est pas sans rappeler « la petite révision » prévue par l'art. 95 du Traité instituant la C.E.C.A., ce dernier exige cependant un avis de la Cour. Une telle révision a déjà eu lieu et les avis de la Cour ont été publiés au *Recueil V*, pp. 537 à 562 et *VI*, pp. 93 à 116.

(3) Voir, par exemple, l'article 111, parag. 4.

par la Commission (1), soit par le Conseil statuant à l'unanimité après consultation de la Commission, durant les deux premières étapes de la période de transition prévue par le Traité de Rome, et à la majorité qualifiée, en collaboration avec la Commission dès la troisième étape de la période de transition (2).

2° *Les recommandations de la Commission parlementaire.*

Les recommandations de la Commission parlementaire, quant à elles, doivent recueillir « à la fois l'assentiment de la majorité des membres de la délégation du Parlement européen et de la majorité des membres de la délégation du Parlement hellénique (3) ». Cette exigence d'une double majorité, et non de la seule majorité de l'ensemble des membres composant la Commission parlementaire, est très significative du bilatéralisme du système institutionnel de l'Association.

c) *La mise en œuvre des compétences des institutions de l'Association.*

Nous ne reviendrons pas sur les matières pour lesquelles le Conseil d'Association est compétent, nous en avons en effet souligné l'importance en examinant les grandes lignes de l'union douanière et, mieux encore, de l'union économique, qui caractérisent l'association entre la Grèce et la Communauté. La compétence du Conseil d'Association ne se limite d'ailleurs pas aux seuls cas expressément prévus par l'Accord, puisque le Conseil d'Association est autorisé à prendre les « décisions appropriées » si une action commune des Parties Contractantes apparaît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs de l'Association (art. 70).

Nous nous contenterons de mettre l'accent sur la mise en œuvre des compétences exercées par le Conseil d'Association.

Si la compétence du Conseil d'Association peut se traduire par des recommandations et, surtout, par des décisions, les premières (4) ne lient pas et les secondes, bien qu'obligatoires, ne sont pas exécutoires.

En ce qui concerne en effet les décisions du Conseil d'Association, celles-ci ne s'adressent pas directement aux ressortissants des parties contractantes et c'est aux autorités compétentes de

(1) L'art. 115 est la seule hypothèse où la Commission jouisse d'un droit de décision.

(2) Voir les art. 111, parag. 3, 113 et 114 du Traité de Rome.

(3) Voir l'article 6 du règlement intérieur de la Commission en annexe du rapport de M. Vals, *op. cit.*

(4) L'accord ne contient pas de définition de la recommandation. Il semble qu'il y ait lieu, dans ces conditions, de l'interpréter à la lumière de l'article 189 in fine du Traité de Rome qui déclare que « les recommandations et les avis ne lient pas ».

Voir en ce sens : Willy Alexander, *op. cit.*, p. 34.

chacune des deux parties qu'il appartient de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions prises (art. 65, parag. 1). « C'est une différence marquée, constate M. Willy Alexander, avec l'effet des actes (règlements et décisions), des institutions communautaires qui, souvent, peuvent lier directement les ressortissants des Etats membres et n'ont alors pas besoin de s'en remettre aux autorités nationales pour leur exécution. » (1)

Il s'en suit, malgré tout, une difficulté supplémentaire en ce qui concerne l'exécution des décisions du Conseil d'Association par la Communauté et les Etats membres. Si Communauté et Etats membres constituent en effet une seule et même « partie » au sein du Conseil d'Association quand il s'agit de prendre une décision, il n'en est pas de même quand il s'agit de l'exécuter. Or, contrairement aux dispositions de l'Accord qui parlent en général des « Parties Contractantes », l'article 65, paragraphe 1, fait seulement obligation à chacune des « Parties » de prendre les mesures d'exécution des décisions prises ! Les Six ont alors résolu ce problème de la façon suivante, dans l'accord relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de l'Accord créant une association entre la C.E.E. et la Grèce (déjà cité) :

Article 2 :

1. — Les décisions et recommandations adoptées par le Conseil d'Association dans les domaines qui, aux termes du Traité instituant la Communauté, relèvent de la compétence de celle-ci, font, en vue de leur application, l'objet d'actes pris par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation de la Commission.

2. — Au cas où les décisions et recommandations du Conseil d'Association relèvent d'un domaine qui, aux termes du Traité instituant la Communauté, n'est pas de la compétence de celle-ci, les Etats membres prennent les mesures d'application nécessaires.

La transposition des décisions du Conseil d'Association dans l'ordre juridique communautaire se fera donc, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de l'Accord, par acte du Conseil statuant à l'unanimité après consultation de la Commission. Cette règle a l'avantage d'éliminer toute équivoque, mais, en la formulant, les Six ont dérogé aux compétences communautaires telles qu'elles sont organisées par le Traité de Rome. M. Willy Alexander cite un exemple très significatif. L'article 52, paragraphe 1, de l'Accord d'Association prévoit que le Conseil d'Association déterminera, dans un délai de deux ans à partir de la mise en vigueur de l'accord, les conditions et les modalités d'application, dans le cadre de l'association, des principes énoncés par les articles 85 (ententes industrielles), 86 (positions dominantes), 90 (entreprises publiques) et 92 (aides accordées par les Etats) du Traité de Rome. Selon ce Traité, le Conseil des ministres arrête tous règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85

(1) Willy Alexander, *op. cit.*, p. 34.

et 86, en statuant, à partir du 1er janvier 1961, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée (article 87). Selon cette même procédure — majorité qualifiée et proposition de la Commission — il peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application de l'article 92 du Traité de Rome (article 94). Enfin, c'est la Commission qui veille à l'application des dispositions de l'article 90 et qui adresse aux Etats membres, s'il est besoin, les directives et les décisions appropriées (art. 90, parag. 3). Or, en exigeant, à propos de ces mêmes matières, un acte du Conseil de ministres de la C.E.E. statuant à l'unanimité après consultation de la Commission, pour l'exécution d'une décision du Conseil d'Association, l'accord interne affaiblit le caractère communautaire des pouvoirs exercés par les institutions de la Communauté. Cet affaiblissement résulte — pour autant que le Traité de Rome avait déjà attribué compétence au Conseil — à la fois de la substitution de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée, et de la substitution d'une consultation à une proposition de la Commission (nous savons en effet que le Conseil ne peut amender une proposition de la Commission qu'en statuant à l'unanimité, tandis qu'il a toute latitude pour ne pas tenir compte d'un avis consultatif). Nous noterons néanmoins que l'article 5 de l'accord interne fait obligation au Conseil de réviser l'article 2, paragraphe 1 de ce même accord « au plus tard avant la fin de la deuxième étape de la période de transition ».

Quelles que soient d'ailleurs les modalités d'exécution par la Communauté ou ses Etats membres des décisions prises par le Conseil d'Association, la coopération entre entités indépendantes apparaît comme le trait dominant de cette association entre la Grèce et la C.E.E. « Alors que l'adhésion, écrit M. Pescatore, comporte un transfert de pouvoirs souverains de l'Etat membre à la Communauté, l'association laisse intacte la souveraineté de l'Etat associé » (1).

En contrepartie des garanties accordées à la souveraineté hellénique, les Six ont exigé que l'autonomie de fonctionnement des institutions communautaires soit sauvegardée, afin que l'Association ne soit pas un frein au développement de la Communauté. Ils ont ainsi demandé que l'Association soit dotée d'un système institutionnel qui lui soit propre et dont le fonctionnement soit lui-même autonome par rapport aux deux parties; ce qui ne pouvait d'ailleurs par contrecoup, que préserver l'autonomie de la Grèce elle-même.

2. *L'autonomie de fonctionnement des institutions de l'Association.*

La volonté des Six de préserver l'autonomie de fonctionnement des institutions communautaires les conduisit à repousser les prétentions helléniques tendant à faire admettre des observateurs

(1) Pescatore, *op. cit.*, p. 148.

grecs auprès des organes communautaires et, notamment, auprès du Parlement européen.

Cependant, les Six n'ayant pas accepté de prendre en considération les désidérata de la Grèce, cette dernière refusa à son tour la compétence de droit commun de la Cour de Justice des Communautés dans le règlement de ses litiges avec la Communauté ou ses Etats membres.

Il en résulte une autonomie de fonctionnement des organes délibérants de l'Association et un mode de règlement des litiges propre à l'Association.

a) *L'autonomie de fonctionnement des organes délibérants.*

La Grèce acceptant sans réserve les finalités politiques de la Communauté et de l'Association devant conduire à son admission au sein de la Communauté, ses représentants sollicitèrent les Six afin de pouvoir participer aux travaux des organes délibérants de la Communauté. Les Six s'y opposèrent et la création d'un Conseil d'Association fut finalement décidée avec les caractéristiques que nous lui avons reconnues ci-dessus. La participation de la Grèce aux travaux de la Commission et du Conseil de la C.E.E. était donc exclue. Restait alors la question d'une éventuelle participation d'observateurs grecs aux travaux des autres organes communautaires et, notamment, à ceux du Parlement Européen et du Comité économique et social. L'article 71 de l'Accord laissait en fait la question en suspens : « Le Conseil d'Association prend toutes mesures utiles afin de faciliter la coopération et les contacts nécessaires entre l'Assemblée Parlementaire Européenne ainsi que le Comité économique et social et les autres organes de la Communauté d'une part, et le Parlement hellénique et les organes correspondants de la Grèce d'autre part. » Tout le problème consistait donc à donner un contenu à la coopération envisagée par l'article 71.

La collaboration entre le Parlement Européen et le Parlement Hellénique.

Le Parlement Européen (1), le premier, s'efforça de concrétiser ces dispositions en proposant au Conseil d'Association la constitution d'une Commission parlementaire composée sur une base paritaire. (Résolution en date du 19 septembre 1961 portant avis du Parlement Européen sur l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E.) Soucieux d'obtenir l'acquiescement du Parlement Hellénique, le Parlement Européen, le 28 mars 1962, donna mandat à une délégation de douze de ses membres de prendre contact avec les représentants du Parlement Hellénique pour étudier les moyens de constituer cette Commission parlementaire. La délégation, au cours d'un voyage en Grèce du 23 au 30 mai 1962, exposa à une

(1) Voir le rapport de M. Duvieusart, déjà cité.

délégation hellénique nommée à cette fin les principes contenus dans la résolution du Parlement Européen, pour réaliser la coopération prévue au niveau parlementaire par l'article 71 de l'Accord.

Si la délégation hellénique approuva d'emblée le projet de création d'une Commission parlementaire paritaire, elle n'en déclara pas moins qu'elle estimait cette solution trop modeste.

La délégation hellénique proposa de rechercher en plus une formule qui permettrait à des membres du Parlement Hellénique de participer aux travaux du Parlement Européen. Ceux-ci auraient, de cette façon, la possibilité de participer à l'élaboration de décisions auxquelles la Grèce se trouvera soumise après son admission au sein de la Communauté.

La délégation du Parlement Européen dut alors répondre que la participation aux travaux du Parlement Européen était clairement réservée, par les Traités instituant les Communautés européennes aux parlementaires des Etats membres et que même une participation sans droit de vote, suggérée par la délégation hellénique, était contraire aux règles fondamentales du statut parlementaire, ainsi que l'avait reconnu un Comité de juristes en 1952, lors de la constitution de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. (1).

Des observateurs du Parlement grec ne peuvent participer aux travaux du Parlement Européen, sans aller à l'encontre des trois Traités Communautaires, sans porter atteinte au statut parlementaire, et donc, sans léser gravement le principe de l'autonomie de fonctionnement des institutions communautaires.

L'accord dut alors se limiter à l'engagement de chacune des deux délégations parlementaires de proposer à leurs Parlements respectifs la constitution d'une Commission parlemenaire mixte, consacrant ainsi l'autonomie de fonctionnement des institutions de l'Association par rapport aux instructions des Parties Contractantes.

La délégation du Parlement Européen s'est acquittée de sa tâche et ce dernier a voté une résolution, le 17 octobre 1962, dans laquelle il demande au Conseil d'Association de prendre toutes mesures utiles afin de faciliter la coopération parlementaire, conformément à l'article 71 de l'Accord d'Association. « Ces mesures utiles », selon le Parlement européen, étaient les suivantes :

— la Commission parlementaire serait composée, sur une base paritaire, de quatorze membres du Parlement Hellénique et de quatorze membres du Parlement Européen ;

— le rôle de la Commission serait de débattre tout problème concernant l'application de l'accord d'Athènes sur la base d'un rapport annuel qui lui serait soumis par le Conseil d'Association ; cette mesure étant d'ailleurs de nature à donner un caractère démocratique au fonctionnement de l'Association ;

— la Commission siègerait, en principe, deux fois par an.

Le Conseil d'Association a souscrit à ces propositions et les a

(1) Voir *supra*, nos développements à ce sujet.

reprises dans une décision en date du 5 avril 1963 portant création d'une Commission parlementaire.

La collaboration entre le Comité économique et social et les autres organes de la Communauté d'une part, et les organes correspondants de la Grèce d'autre part.

Le Comité d'Association s'est livré, quant à lui, à un premier examen des moyens nécessaires à l'établissement d'une coopération entre le Comité économique et social de la Communauté et le Conseil des classes sociales et productives, ainsi qu'entre le Comité monétaire et le Comité de conjoncture de la Communauté et les organes helléniques correspondants, mais cette coopération demeure encore virtuelle (1).

b) *Le règlement des litiges.*

Le règlement des litiges nés de « l'application ou de l'interprétation de l'Accord et concernant la Communauté ou les Etats membres de la Communauté ou la Grèce », souleva d'assez grosses difficultés avant de faire finalement l'objet du compromis discutable de l'article 67 de l'Accord. Les dispositions de cet article organisent un mode de règlement politique et un mode de règlement juridictionnel.

Le règlement politique.

« Le Conseil d'Association peut régler par voie de décision tout différend... relatif à l'application ou à l'interprétation du présent Accord et concernant la Communauté ou la Grèce » (article 67, paragraphe 1). Pour ce faire, celui-ci doit être saisi par l'une ou l'autre « Partie visée à l'article 65 du présent Accord ».

A notre avis, cela signifie que le Conseil d'Association ne peut être saisi que par la Communauté et les Etats membres réunis, ou par l'ensemble des Etats membres (1) d'une part, — ceux-ci ne constituant qu'une seule « Partie » à la lumière de l'Accord d'Athènes — et par la Grèce d'autre part. Communauté et Etats membres ou Etats membres entre eux (2) doivent donc s'entendre au préalable afin de pouvoir saisir en commun le Conseil d'Association.

On est étonné, dès lors, de ne pas trouver, dans l'accord interne, une procédure de consultation préalable entre Communauté et Etats membres pour le cas où, indistinctement, la Communauté ou un Etat membre estimerait nécessaire de recourir à l'article 67. Si l'on

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, avril 1963, N° 4, p. 5.

(2) Notamment lors d'un différend portant sur les art. 10-55 et 56, durant la période de transition du Traité de Rome (cf. la déclaration interprétative relative à la définition de la notion de « Parties Contractantes »).

pense à la variété des recours possibles, les solutions envisagées par l'accord interne sont incomplètes et manquent d'exactitude. L'article 4 de l'accord interne n'envisage en effet, que l'éventualité d'un recours émanant d'un Etat membre de la Communauté. Dans ce cas :

« Lorsqu'un Etat membre estime nécessaire d'avoir recours à l'article 67 de l'Accord d'Association dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence de la Communauté, il consulte au préalable les autres Etats membres.

Si le Conseil d'Association est amené à prendre position sur l'action de l'Etat membre visé au paragraphe précédent, la position présentée par la Communauté est celle de l'Etat membre intéressé, à moins que les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil n'en décident autrement. »

L'accord interne ainsi intervenu entre les Six est alors critiquable à un double titre : Il omet en effet d'envisager l'hypothèse où ce serait la Communauté qui jugerait nécessaire de recourir à l'article 67 et il n'organise aucune procédure de consultation à cet effet entre Communauté et Etats membres. Enfin, il laisse supposer que c'est, soit l'Etat membre lui-même (« l'action de l'Etat membre... »), soit la Communauté (« la position présentée par la Communauté est celle de l'Etat membre intéressé ») qui saisit le Conseil d'Association, alors que le recours ne peut valablement émaner que de la Communauté et des Etats membres réunis ou de l'ensemble des Etats membres (pour un différend portant sur les articles 10, 55 et 56 durant la période de transition), agissant en tant que « Partie » à l'Accord.

Seule cette façon de voir nous paraît conforme au bilatéralisme qui caractérise l'Accord et dont les auteurs ont également empreint l'exécution des décisions du Conseil d'Association, puisque chaque Partie est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions (article 67, paragraphe 5).

Le règlement politique des différends consacre donc au maximum le principe de l'autonomie de fonctionnement des institutions de l'Association ; la même constatation, en revanche, ne peut être faite que partiellement en ce qui concerne le règlement juridictionnel des différends.

Le règlement juridictionnel.

La Communauté aurait souhaité pouvoir assurer une unité de la jurisprudence dans le cadre du Traité de Rome et dans celui de l'Accord d'Association, étant donné, notamment, que de nombreuses dispositions de cet Accord sont analogues à celles du Traité de Rome. Cependant, ce but ne pouvait être atteint que par une extension des compétences de la Cour de Luxembourg à l'Accord d'Association.

Or, si cette mesure était de nature à préserver l'autonomie de fonctionnement de la Communauté, elle n'en était pas moins con-

traire au bilatéralisme et à l'autonomie de fonctionnement des institutions de l'Association. La Grèce la refusa donc, et une solutions transactionnelle fut retenue qui ne préserve que partiellement l'autonomie de fonctionnement de l'Association. Trois solutions ont été retenues :

— ou bien le différend est soumis à la Cour de Justice des Communautés par décision du Conseil d'Association ;

— ou bien le différend est soumis à « une autre instance juridictionnelle existante » ;

— ou bien le différend est soumis à une instance arbitrale spécialement désignée à cet effet.

1re hypothèse : L'intervention de la Cour de Justice des Communautés.

Si la Cour de Justice des Communautés n'exerce pas une compétence de droit commun dans la connaissance des différends relatifs à l'application ou à l'interprétation de l'Accord, celle-ci peut cependant intervenir si le Conseil d'Association en décide ainsi. Cette intervention appelle plusieurs remarques :

— Cette solution a pour avantage de garantir l'unité de jurisprudence souhaitée par la Communauté.

— Cette solution est cependant partiellement contraire au bilatéralisme sur lequel est fondé l'Association. Il n'est en effet aucunement prévu qu'un juge grec puisse être adjoint à l'une des Chambres de la Cour pour juger des différends nés de l'application ou de l'interprétation de l'Accord d'Association. Néanmoins, l'unanimité étant de règle au sein du Conseil d'Association, la Grèce peut s'opposer à ce que ce différend soit soumis à la compétence de la Cour.

— Enfin, cette solution nous semble contraire aux Traités instituant les trois Communautés. « La Cour de Justice, écrit M. Pescatore, est une institution intérieure au système juridique des Etats membres qui forment la Communauté... (et dont) et les voies de droit ont été limitativement définies par les traités qui ne prévoient aucun cas de compétence qui puisse convenir pour l'hypothèse d'un accord avec un pays tiers. Il est à la rigueur possible qu'un organe politique, tel que le Conseil de Ministres ou l'Assemblée parlementaire, s'attribue des fonctions dépassant les compétences qui lui ont été formellement attribuées ; à cet égard, la situation d'une Cour de Justice est différente, étant donné qu'elle doit toujours, avant de statuer au fond, examiner d'office si elle est juridiquement compétente. Il serait donc vain d'attribuer à la Cour la connaissance de litiges résultant d'accords externes, l'autre partie fût-elle d'accord de le faire. » (1)

Pour que la Cour fût compétente, il eut donc fallu que le Traité de Rome fût révisé à cet effet par une Conférence des Etats

(1) Pescatore, *op. cit.*, pp. 234 et 235.

membres, conformément à l'article 236 du Traité de Rome. Les parties à l'Accord d'Association ne nous paraissent donc pas habilitées à déférer à la Cour de Justice des Communautés, des litiges nés de l'application ou de l'interprétation de l'Accord d'Association.

2e hypothèse : l'intervention d'une instance juriditionnelle existante.

Nous pensons que les auteurs de l'Accord ont entendu donner au Conseil d'Association la possibilité de déférer le différend à la Cour Internationale de Justice. Dans ce cas, le Conseil d'Association n'aurait cependant pas la capacité d'ester, lui-même, devant cette juridiction. Le statut de la Cour Internationale de Justice a en effet été conçu pour servir à la solution de litiges entre Etats. Ce sont donc les Etats parties à l'Accord qui devront, en commun, déférer le litige à cette juridiction.

3e hypothèse : L'intervention d'une instance arbitrale spécialement désignée à cet effet.

Si le Conseil d'Association n'a pu régler lui-même le différend, ou s'il n'a pas désigné la juridiction appelée à régler le différend, ou encore si la juridiction désignée n'a pas réglé le différend, chaque partie, ainsi que nous l'avons déjà vu, peut notifier la désignation d'un arbitre à l'autre partie, qui est tenue de désigner un deuxième arbitre dans un délai de deux mois. Un troisième arbitre qui remplit les fonctions de président est désigné dans les conditions que nous avons déjà examinées (article 67, paragraphe 3).

Les sentences arbitrales sont rendues à la majorité et chaque partie est tenue de prendre les mesures que comporte leur exécution.

Cette dernière solution, fondée sur le bilatéralisme, redonne aux institutions de l'Association une pleine autonomie de fonctionnement qui préserve les intérêts de la Communauté et de la Grèce.

La symbiose est donc limitée et ne se concrétisera qu'avec la bonne volonté des Parties.

CHAPITRE TROISIEME

LA PROCEDURE DE CONCLUSION DES ACCORDS D'ASSOCIATION

La matière est réglée par l'article 238 du Traité de Rome (1). Mais les dispositions de cet article n'ayant d'autre objet que de caractériser de manière plus particulière la procédure de conclusion des accords d'association par rapport aux autres accords communautaires prévus par le Traité de Rome, il est nécessaire de se référer au texte fondamental en la matière des relations extérieures de la Communauté, c'est-à-dire à l'article 228 du Traité qui distingue clairement la négociation de la conclusion proprement dite. Cet article, quant à ce qui nous intéresse présentement, est ainsi libellé :

« Dans le cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, ils sont conclus par le Conseil après consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent Traité... »

Aux termes du Traité de Rome, c'est donc exclusivement aux institutions communautaires : Commission, Assemblée et Conseil, qu'a été confiée la tâche de procéder à la formation et à la conclusion proprement dite des accords d'association, sans que cela signifiât pour autant que ces divers organes puissent jouer un rôle d'égale importance au cours du déroulement de cette procédure ; ce rôle dépend en effet, outre les interventions toujours possibles des Etats membres soucieux de détenir le « treaty making power » de la phase de la procédure où se situe l'intervention de l'organe communautaire. C'est pourquoi nous envisagerons respectivement, à la lumière de la pratique naissante, la formation des accords,

(1) Cet article, rappelons-le, prévoit que les accords d'association « sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée ».

c'est-à-dire la phase de la procédure s'étendant des premières négociations à la mise en forme définitive du texte des acords, puis leur conclusion proprement dite et leur entrée en vigueur, consacrant l'engagement définitif des parties contractantes.

Section I

La formation des accords d'association

Ce serait une erreur de penser que le processus de formation des accords d'association ne peut être l'objet d'interprétations divergentes. La pratique suivie lors de la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. en fait foi et nous pourrons examiner les thèses émises à cette occasion. Le déroulement de cette phase de la procédure de conclusion des accords est en effet l'occasion pour les différents organes de la Communauté de tenter d'affirmer leur prépondérance. Mis en présence les uns des autres, représentants des Etats et des gouvernants, représentants des Nations et des gouvernés, techniciens et garants de l'exécution du traité s'affrontent avec la volonté d'imposer leur point de vue ; jaloux de leurs prérogatives ils ont à cœur de les préserver ou de les étendre. Mais, ayant des préoccupations analogues, Commission et Assemblée font corps contre le plus entreprenant, c'est-à-dire contre le Conseil des ministres. On voit alors « Communautaires » et partisans du droit des Etats de se livrer une bataille de procédure, chacun interprétant le traité à la lumière de la philosophie qui l'anime.

Nous examinerons donc respectivement le point de vue communautaire défendu par la Commission et le Parlement Européen, et le point de vue des Etats, ou la thèse classique, exprimé par le Conseil des ministres.

Pour ce faire, nous exposerons comment des deux côtés l'on conçoit les grandes lignes de la procédure de formation d'un accord d'association, puis nous nous pencherons sur les motifs invoqués pour justifier ces interprétations différentes du traité dont l'article 238 dispose : « Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée. » Nous conclurons par une appréciation de ces thèses et par la formulation de propositions applicables à l'avenir à la procédure de formation d'accords d'association.

I. — Analyse schématique de la procédure de formation de l'accord d'association.

Conformément à la méthode indiquée plus haut, nous procèderons à l'analyse des deux thèses en présence, en considérant

successivement le point de vue communautaire puis le point de vue des Etats.

A. — Le point de vue communautaire

L'association entre la C.E.E. et la Grèce fut l'occasion pour la Commission et le Parlement Européen d'examiner le rôle dévolu aux différents organes de la Communauté en cas de passation d'accords d'association et de soutenir la thèse communautaire notamment quant à la formation d'accords de ce genre.

Commission et Parlement Européen se trouvèrent en effet d'accord pour interpréter de manière identique les articles 228 et 238 du Traité et pour comprendre les étapes suivantes dans la procédure de formation d'un accord d'association.

1. Négociation de l'accord par la Commission.
2. Apposition du paraphe de la Commission et des plénipotentiaires de l'Etat tiers.
3. Consultation du Parlement Européen.
4. Examen de l'avis du Parlement Européen par le Conseil des ministres de la C.E.E.
5. Signature par le Conseil de ministres de la C.E.E.

L'énoncé de ces grandes lignes de la procédure de formation des accords d'association appelle quelques remarques.

Une première remarque — essentielle selon nous, et la plus caractéristique des propositions émises par la Commission et le Parlement Européen — c'est l'aspect communautaire de cette procédure de formation de l'accord d'association à laquelle participent tour à tour les trois principaux organes de la Communauté.

La Commission négocie, c'est-à-dire qu'elle fixe dans un texte le contenu de la volonté commune des parties contractantes, née des pourparlers et atteste par son paraphe l'accord intervenu en réservant au Conseil des ministres de la C.E.E. la liberté de signer ou non ledit accord.

Intervient alors le Parlement Européen, dont la consultation s'inscrit comme un moment nécessaire dans la procédure de formation de l'accord d'association. La consultation du Parlement est donc préalable à la décision Conseil. L'avis exprimé par le Parlement doit être à même d'avoir une incidence sur la volonté du Conseil des ministres.

C'est seulement après avoir examiné l'avis de l'Asemblée que le Conseil des ministres peut user de son droit de décider en dernier ressort, c'est-à-dire de son droit de signer, mais alors nous passons dans la seconde phase de la procédure de passation des accords d'association. La signature clôt donc la phase de formation de l'accord en même temps qu'elle ouvre la phase de sa conclusion proprement dite et de son entrée en vigueur.

B. — Le point de vue des Etats

Ce point de vue a été exprimé et effectivement suivi par le Conseil des ministres de la C.E.E. lors de la formation de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. Les grandes étapes de cette phase de la procédure ont été les suivantes :

1. Négociation de l'accord par la Commission.

2. Apposition du paraphe de la Commission et des plénipotentiaires de l'Etat tiers (1).

3. Signature de l'accord par le Conseil de ministres de la C.E.E. et par le gouvernement de l'Etat tiers (2), sous la réserve de l'accomplissement des procédures prévues par le Traité et notamment de la consultation du Parlement Européen.

4. Consultation du Parlement Européen (3).

5. Examen par le Conseil de ministres de la C.E.E. de l'avis du Parlement Européen dans le but de savoir s'il faut supprimer ou non la réserve insérée dans l'accord au moment de sa signature.

6. Eventuellement, nouvelles négociations avec le gouvernement de l'Etat tiers en vue d'insérer de nouvelles dispositions dans l'accord ou d'ajouter à celui ci un protocole pour régler les points de l'avis du Parlement Européen retenus par le Conseil de ministres.

7. Eventuellement, nouvelle signature de l'accord ou des protocoles additifs en corrélation avec ce qui a été prévu au stade précédent.

Cette conception de la procédure de formation d'un accord d'asosciation appelle à son tour quelques remarques.

La complexité de la procédure que nous venons de décrire apparaît avec évidence. Elle est due en fait à la sensible augmentation des interventions du Conseil des ministres qui, au lieu de n'intervenir qu'à la fin du processus de formation de l'accord, est présent tout au cours du déroulement de celui-ci.

L'équilibre organique et institutionnel réalisé par la thèse communautaire est ici rompu au profit du Conseil des ministres. Le paraphe de la Commission se trouve en effet contresigné par la signature du Conseil des ministres et l'avis du Parlement Européen semble n'être que de pure forme, puisqu'intervenant après la signature du Conseil des ministres — c'est d'ailleurs ce dernier trait qui différencie le plus les deux thèses en présence ; parce que le plus important et le plus controversé, nous mettrons l'accent sur celui-ci dans l'évocation des motifs invoqués pour justifier chacune des conceptions.

---

(1) Ce paraphe a été apposé le 30 mars 1961 dans le cas de l'association de la Grèce à la C.E.E.

(2) Cette signature est intervenue le 9 juillet 1961 dans le cas de l'association de la Grèce à la C.E.E.

(3) Celle-ci eut lieu les 18 et 19 septembre 1961 ; dans le cas de l'association de la Grèce à la C.E.E.

II. — Justification de chacune de ces deux thèses

Cette justification est fondée dans l'un et l'autre cas, tant sur des considérations d'ordre juridique, que sur des considérations d'ordre politique.

A. — Justification de la thèse communautaire

1. *Considérations d'ordre juridique.*

La justification fondamentale de l'interprétation communautaire des articles 228 et 238 du Traité de Rome a été parfaitement exposée par M. Battista dans son rapport sur « la procédure adoptée pour la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. » :

« Quelle que puisse être l'interprétation donnée au terme « consultation » employé à l'article 238, il est indéniable qu'il vise à se référer à une procédure se déroulant dans le cadre de la structure institutionnelle communautaire. L'équilibre organique et institutionnel de la Communauté exige que tout acte juridique communautaire, quel qu'il soit, revête la forme d'un acte complexe, c'est-à-dire d'un acte pour la détermination duquel doivent concourir les volontés des divers organes. L'avis qu'exprime l'Assemblée au moyen de la consultation s'insère comme un moment nécessaire dans la procédure de formation de l'acte. C'est pourquoi il ne peut être adressé qu'au Conseil des ministres qui est obligé d'en tenir compte au moment où il définit sa volonté de donner naissance à un acte juridique engageant la Communauté. De ce fait, la consultation de l'Assemblée ne peut être que préalable : car elle *doit* avoir une incidence sur la volonté du Conseil des ministres et concourir à sa détermination » (1).

Cette opinion ne se fonde donc pas seulement sur l'énoncé formel des articles 228 et 238 qui organisent l'intervention du Conseil « *après consultation de l'Assemblée* », mais encore sur la nécessité de maintenir un équilibre entre les diverses institutions de la Communauté.

La thèse communautaire refuse donc l'assimilation de la « consultation par le Parlement Européen » à l'autorisation de ratification d'un traité international par un parlement national, lorsque le texte de ce traité est déjà entièrement formé. En effet, alors que l'autorisation intervient au terme de la procédure de formation du traité, la consultation intervient durant la procédure de formation de ce traité. Les conséquences sont d'ailleurs tout à fait différentes : si l'autorisation de ratification ne peut en principe (2) être donnée

(1) Rapport déjà cité p. 3.

(2) Il importe en effet d'être nuancé, car l'autorisation de ratification accordée au Chef de l'Etat peut être accompagnée « de réserves » qui modifient

ou refusée qu'en bloc, en revanche, la consultation peut se concrétiser en propositions de modifications d'une ou plusieurs parties de l'accord d'association, sans pour cela empêcher l'acceptation de l'ensemble de l'accord. Alors qu'un parlement national ne contribue en général en rien à la formation du contenu d'un accord soumis à ratification, le Parlement européen *peut* contribuer à la détermination du contenu d'un accord d'association, non pas directement, mais en influençant le Conseil des ministres par les propositions qu'il lui fait, par les avis qu'il lui soumet.

La consultation est donc conçue par la Commission et par le Parlement Européen comme un moyen de permettre au Parlement Européen de collaborer avec le Conseil des ministres, comme une institution s'insérant dans le processus de formation de l'accord pour rendre complet l'acte en voie d'élaboration.

C'est dire que la thèse communautaire repousse toute référence aux normes traditionnelles du droit international classique, au nom d'un droit nouveau que nous appellerons communautaire. Or ce droit nouveau investit le Parlement Européen d'un pouvoir de consultation de manière à donner vie à sa collaboration avec le Conseil, à laquelle il est appelé institutionnellement. Il y a donc là une forme de collaboration nouvelle qui doit être considérée comme telle.

« Si à cette collaboration, déclara M. Carboni, représentant italien au Parlement Européen (1), nous préférons le vieux carcan de la structure d'un droit qui ne correspond pas à la réalité, nous ferons en sorte que ce droit qui naît des traités de Rome n'ait aucune possibilité de se manifester et d'être appliqué ! »

Cette thèse communautaire a d'ailleurs, selon ses partisans, le triple avantage d'être conforme à la logique, conforme aux attributions du Parlement Européen, et conforme aux précédents.

a) *La thèse communautaire est conforme à la logique.*

L'intérêt primordial de la conception communautaire de la procédure de formation de l'accord d'association est d'être conforme à la logique. La caractéristique propre de la consultation, pour qu'elle ait une valeur, c'est d'être en effet préalable, autrement dit d'intervenir avant la décision elle même. Quelle serait autrement

---

le sens de certaines stipulations du Traité ou qui impliquent une suppression d'une partie d'entre elles. Cette pratique, très fréquente aux Etats-Unis et dans les autres Etats Américains qui ont suivi leur exemple, s'explique par le désir de ces Etats de sauvegarder les principes d'un droit ou d'une politique régionale (par exemple les principes de la doctrine Monroë ou ceux de la doctrine Drago) mais aussi par la volonté manifestée par l'organe législatif de ces Etats de garantir ses prérogatives constitutionnelles. Ainsi, le Sénat des Etats-Unis, très soucieux des intérêts des Etats fédérés qu'il représente, apporte-t-il très souvent des réserves aux traités pour lesquels le Président de la République sollicite une autorisation de ratifier.

(1) Carboni, *Débats, Session 1961-1962.* Séances du 18 au 19 septembre 1961, p. 37.

la valeur d'un avis consultatif émis après la formation d'un acte à la détermination duquel il aurait dû contribuer ? Une consultation de simple courtoisie, une consultation formelle plutôt que substantielle ! Un avis n'a d'utilité que s'il contribue à la formation d'un acte, après coup, il n'a plus aucune valeur.

« Sur le plan logique, plus encore que sur le plan juridique, peut donc écrire M. Battista (1), on ne voit pas quels seraient la fonction et le but de la consultation si une décision était déjà prise. Par conséquent, il est évident qu'en signant un traité d'association avant de consulter l'Assemblée, le Conseil des ministres exprime sa volonté propre et donc sa décision sans *que l'avis de l'Assemblée soit intervenu dans la mise au point de cette décision.* »

Cette opinion a été confirmée à l'unanimité moins trois abstentions dans une résolution du Parlement Européen en date du 19 septembre 1961 et relative à la procédure adoptée pour la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. Cette résolution comprend en effet un alinéa ainsi libellé :

« L'Assemblée Parlementaire Européenne ;

... constate que la consultation demandée à l'Assemblée sur la base de l'article 238 du Traité de Rome *aurait conservé tout son sens et tout son intérêt* dans la mesure où elle serait intervenue avant la signature de l'accord par le Conseil des ministres. » (2)

b) *La thèse communautaire est conforme aux attributions du Parlement Européen.*

Il apparut essentiel aux yeux des partisans de la thèse communautaire, que le Parlement Européen fut immédiatement consulté après que la Commission ait paraphé l'accord réalisé avec les plénipotentiaires de l'Etat tiers candidat à l'association.

Lorsque le problème se posa pour la première fois, c'est-à-dire au lendemain même du paraphe de l'accord par les délégations du gouvernement grec et de la C.E.E., le 31 mars 1961, la Commission, sans aucune hésitation, pensa que c'était alors que le Parlement Européen devait être saisi (3).

La Commission estima que le texte de l'accord intervenu devait être transmis sans délai au Parlement Européen afin que ce dernier puisse contrôler effectivement l'activité de l'exécutif qui avait con-

---

(1) Rapport déjà cité p. 4.

(2) Cf. *J.O. des Communautés Européennes,* 13 octobre 1961, pp. 1217 à 1261.

(3) La nouvelle rédaction de la Convention d'association avec les Etats africains et de Madagascar soulève des difficultés dans la mesure où, bien qu'il soit question d'association, elle ne se réfère à aucune disposition du traité de Rome. Le parlement Européen a toutefois adopté la thèse selon laquelle il faut se référer audit article et c'est la raison pour laquelle il eût fallu le consulter avant la signature de la Convention (cf. à ce propos le rapport de M. Dehousse (doc. n° 77 1961-1962 sur l'interprétation de l'art. 136 du Traité de Rome et les pouvoirs du Parlement européen en matière de renouvellement de la Convention d'application visé par ledit article).

duit les négociations. Il ne faut pas oublier en effet que la Commission est responsable devant le Parlement Européen (cf. : article 144 du Traité de Rome) et que cette responsabilité implique que le Parlement Européen soit informé et que les rapports du Parlement Européen et de la Commission soient suffisamment étroits.

En raison même du texte du Traité, les partisans de la thèse communautaire s'estimèrent donc en droit de prétendre que le Parlement Européen devait être à même d'user de son droit de contrôle sur l'exécutif et d'exprimer son avis sur l'accord avant que le Conseil ne délibérât.

M. Rey, membre de la Commission de la C.E.E., le déclara expressément devant le Parlement Européen, le 18 septembre 1961 (1) : « je l'ai demandé au président en exercice de l'époque, Monsieur le Ministre Wigny, le lendemain du paraphe de l'accord. Je l'ai demandé à Messieurs les représentants permanents le 13 avril, lorsque pour la première fois, au lendemain de Pâques, je me suis réuni avec eux pour examiner la situation de la fin de nos négociations. Mon Président, le Professeur Hallstein, et moi-même l'avons demandé au Conseil lui-même » (1).

La pratique communautaire, affirmèrent d'ailleurs les partisans de la thèse communautaire, n'autorise pas une interprétation différente de celle déjà donnée.

Dans de nombreux précédents, le Parlement Européen a été consulté avant que le Conseil des ministres ne délibérât, que le Traité de Rome ait lui-même prévu ou non une telle consultation. Ainsi en a-t-il été, par exemple, conformément aux articles 43 (2), 54 (3), 63 (4), 127 (5), 236 (6), et, en dehors de toute référence à une disposition du Traité, « sur les dispositions d'un règlement relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs de la Communauté » (7) et, « sur la proposition révisée de la Commission concernant les critères objectifs pour la fixation des prix minima » (8).

Certes, les tenants de la thèse adverse ne manquèrent pas de rétorquer et de faire remarquer qu'il s'agissait là d'actes internes à la Communauté. « Je crois, déclara devant le Parlement Euro-

---

(1) *Débats, Session 1961-1962,* Séances du 18 au 19 septembre 1961, p. 22.

(2) En matière de production et de commerce des produits agricoles, cf. *J.O. des Communautés,* 15 novembre 1961 et 15 décembre 1961.

(3) « Sur la proposition présentée par la Commission de la C.E.E. d'un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement », *J.O. des Communautés,* 6 avril 1961.

(4) « Sur la proposition de la Commission de la C.E.E. d'un programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services, *J.O. des Communautés,* 6 avril 1961.

(5) Sur les dispositions règlementaires nécessaires à l'exécution des articles 124 à 126 du Traité concernant le Fonds Social Européen, *J.O.,* 4 février 1960.

(6) Sur la fusion des exécutifs des trois Communautés, *J.O.,* 15 novembre 1961.

(7) *J.O.,* 16 novembre 1961.

(8) *J.O.,* 15 novembre 1961.

péen le représentant du Président en exercice du Conseil des ministres, qu'il n'est vraiment pas possible de prétendre qu'il n'y a aucune différence entre un accord international et un acte de caractère interne à la Communauté et donc entre les procédures selon lesquelles ils sont élaborés. » (1)

Mais les partisans de la thèse communautaire répondirent que le Traité de Rome ne prévoit pas deux sortes de consultation. Celui ci ne prévoit pas, par exemple, un type déterminé de consultation pour les décisions concernant le droit d'établissement ou les règlements relatifs à la concurrence entre les entreprises, et un autre type de consultation pour d'autres actes comme ceux qui relèvent du droit international et au nombre desquels figure l'association d'un Etat tiers.

En réalité, le Traité parle uniquement de consultation, donc d'une institution qui est commune à tous les actes pour lesquels l'avis du Parlement Européen est requis, avis qui, naturellement, doit être demandé au préalable.

2. *Considérations d'ordre politique.*

Abstraction faite des arguments juridiques invoqués en faveur de la thèse communautaire, cette dernière peut également être étayée par des considérations d'ordre politique. Ces considérations se rapportent d'ailleurs d'une manière ou d'une autre au prestige du Parlement Européen.

La thèse communautaire apparaît en effet aux yeux de ses partisans comme le seul moyen de sauvegarder le prestige et l'autorité du Parlement Européen. Si celle-ci était battue en brèche, ce serait la faillite des efforts déployés par les membres du Parlement pour préserver leur droit de contrlôe parlementaire et pour renforcer dans le cadre et les limites du Traité de Rome, les compétences, les attributions d'une assemblée que tous voudraient progressivement transformer en un véritable Parlement. L'avenir politique de l'Europe leur semble d'ailleurs lié à l'extension des pouvoirs du Parlement Européen et ils en concluent que l'idéologie politique qui anime la vie et le développement de la Communauté exigent que le Parlement Européen participe de manière effective aux décisions communautaires.

Or, l'accord d'association est une de ces décisions communautaires qui engagent au plus haut degré l'avenir de la Communauté, notamment dans l'hypothèse d'une asosciation fondée sur une union douanière qui lie de manière étroite l'économie d'un Etat tiers à celle de la C.E.E. Garants de la spécificité, de la cohésion et de l'unité européenne, les parlementaires entendent contrôler de très près l'aménagement des relations de la C.E.E. avec les Etats tiers.

Les partisans de la thèse communautaire déclarent donc avec

(1) Cf. Muller Armack, représentant le président en exercice du Conseil de la C.E.E., devant le Parlement Européen. *Débats*, Sessions du 18 au 19 septembre 1961, p. 27.

insistance ne pouvoir rester étrangers à la procédure de formation de ces accords d'association qui engagent la responsabilité et l'avenir politique de la Communauté. Ils réclament au contraire une participation effective et directe à la formation de ces accords. Ils estiment en conséquence que l'avis du Parlement Européen ne peut ni ne doit être considéré comme une simple formalité à accomplir lorsque la volonté de la Communauté est déjà exprimée publiquement et en forme solennelle par le Conseil des ministres ; il doit être, selon eux, l'un des actes indispensables à accomplir pour rendre parfaite la formation d'un accord d'association avec un Etat tiers. Ils pensent que non seulement la Commission, mais aussi le Conseil des ministres, a besoin des conseils et des suggestions du Parlement afin de surmonter les difficultés internes et de renforcer l'esprit qui doit animer ses décisions. Certes, le Conseil des ministres est libre de discuter, d'accueillir ou de ne pas accueillir à l'unanimité ce que la Commission a négocié, mais il ne peut le faire qu'après avoir été mis en possession des observations et de l'avis du Parlement. Le Conseil des ministres ne peut transgresser cette procédure, en ne se conformant pas à l'ordre sus-indiqué, qu'en portant une grave atteinte au prestige du Parlement et par là même, estiment les partisans de la thèse communautaire... à l'idée européenne.

Connaissant l'opinion des partisans de la thèse communautaire, on ne sera plus étonné par la réaction du Parlement Européen mécontent de ne pas avoir été consulté par le Conseil des ministres aussitôt après l'apposition du paraphe de la Commission au bas du texte de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. Cette méconnaissance des droits du Parlement Européen à l'occasion d'un événement qui revêtait une signification historique aux yeux des Européens, comme étant le premier accord de ce type, provoqua en effet les plus vives protestations. Celles-ci furent consignées dans la résolution du 19 septembre 1961 dont voici le libellé :

« L'Assemblée Parlementaire Européenne, ayant examiné la procédure adoptée par le Conseil des ministres pour la conclusion de l'accord d'association du royaume de Grèce à la Communauté Européenne ;

— réaffirme qu'elle reste très attachée à la conclusion définitive de cet accord et à son entrée en vigueur aussi rapide que possible ;

— constate que la consultation demandée à l'Assemblée sur la base de l'article 238 du Traité de Rome aurait conservé tout son sens et tout son intérêt dans la mesure où elle serait intervenue avant la signature de l'accord par le Conseil des ministres ;

— s'élève, en conséquence, contre cette violation du Traité et s'attend à ne plus être placée à l'avenir dans une pareille situation, sinon elle se réserve dès maintenant sa complète liberté d'action. » (1)

---

(1) Cf. *J.O. des Communautés Européennes* du 13-10-1961.

On saisit encore mieux la portée de cette résolution adoptée à l'unanimité moins trois abstentions lorsque l'on sait qu'un amendement proposé par M. Janssens et tendant à remplacer l'expression « violation » par les mots « interprétation erronée » fut repoussé à la majorité des voix (1).

Une telle unanimité dans l'opposition pourrait faire croire à l'évidence de la thèse communautaire ; les partisans de la thèse des Etats n'en ont pas moins estimé pouvoir justifier leur point de vue.

B. — Justification de la thèse des Etats

Il résulte de la thèse exposée par le Conseil des ministres, que celui-ci peut intervenir trois fois au cours de la procédure de formation de l'accord : nécessairement une première fois, lors de la signature de l'accord, et une seconde fois pour décider l'annulation ou le maintien de la réserve insérée dans cet acord, éventuellement une troisième fois pour une nouvelle signature de l'accord, dans la mesure où le Conseil des ministres retient tout ou partie de l'avis exprimé par le Parlement, lorsque celui-ci tend à une modification de l'accord. Dans tous les cas, ce n'est qu'après avoir signé le document portant association d'un Etat tiers à la C.E.E., que le Conseil des ministres estime être en mesure de solliciter l'avis du Parlement Européen.

Le choix de cette procédure repose également sur des considérations juridiques et politiques.

1. *Considérations d'ordre juridique.*

Alors que les partisans de la thèse communautaire estimaient que l'article 238 du Traité de Rome « visait à se référer à une procédure se déroulant dans le cadre de la structure institutionnelle communautaire », le Conseil des ministres représentant les Etats membres de la Communauté déclara lors de l'association de la Grèce à la C.E.E. que les dispositions du Traité de Rome invitaient expressément à se référer aux notions du droit international classique !

« Comment avons-nous procédé ? déclarait M. Müller Armack, représentant le Président en exercice du Conseil des Ministres de la C.E.E. devant le Parlement Européen. Tout simplement, en appliquant les dispositions des articles 228 et 238 du Traité, à la lumière de la pratique internationale habituelle. J'ajoute qu'en se référant expressément aux nations du droit international classique, ces dispositions du Traité de Rome nous invitaient d'ailleurs à cette interprétation. » (2)

Partant de ces prémisses, c'est à-dire de cette justification de base, il fut dès lors considéré comme logique et naturel que le

(1) Cf. *Débats*, Session du 18-19 septembre 1961, p. 56.
(2) Cf. *Débats*, Session du 18-19 septembre 1961, p. 27.

Conseil des ministres signât immédiatement après que la Commission ait apposé son paraphe, et que le Parlement ne fût consulté qu'après cette signature.

En effet, la signature du Conseil des ministres est considérée comme mettant fin aux négociations et comme arrêtant le texte sur lequel s'engagera la procédure de conclusion qui doit suivre. M. Spaak, président du Conseil de la C.E.E., l'écrivait expressément dans sa lettre envoyée le 19 mai 1961 à M. Furler, président du Parlement Européen, au sujet de la procédure de consultation du Parlement sur l'association de la Grèce.

« ... Le Conseil m'a chargé d'exprimer à l'Assemblée son souci de respecter la lettre et l'esprit du Traité et plus précisément, dans le cas de l'espèce, de respecter l'intégralité des compétences que l'article 238 du Traité instituant la C.E.E. confère à l'Assemblée.

Aussi bien, la signature de l'accord d'association à laquelle il procèdera a pour seul but et pour seul effet de clore les négociations et de fixer le texte sur lequel la procédure de conclusion de l'accord devra s'engager. » (1)

La thèse du Conseil des ministres est constante et M. Erhard, président du Conseil de la C.E.E., dans sa lettre du 13 juillet 1961, adressée également à M. Furler, président du Parlement Européen (2), reprend mot pour mot les termes utilisés par M. Spaak.

Enfin, de même que les plénipotentiaires signent un accord de droit international classique en y joignant souvent une réserve de ratification, le Conseil des ministres de la C.E.E. signe l'accord d'association avec un Etat tiers, sous une réserve qu'il estime équivalente, c'est-à-dire sous la réserve de l'accomplissement des procédures prescrites par le Traité et notamment de la consultation du Parlement Européen.

C'est ainsi que M. le Président Erhard écrit à l'occasion de l'association de la Grèce à la C.E.E. : « l'accord a été signé pour le Conseil de la Communauté Economique Européenne, sous la réserve que la Communauté ne sera définitivement engagée qu'après notification à l'autre partie contractante de l'accomplissement des procédures requises par le traité instituant la communauté Economique Européenne et notamment de la consultation de l'Assemblée parlementaire Européenne. » (3)

C'est après cette signature sous réserve que se situe alors la consultation du Parlement Européen dont l'intervention correspond, dans l'esprit des partisans de la thèse étatique, à l'activité des parlements nationaux dans la procédure d'élaboration des traités internationaux, alors que le Conseil des ministres intervient pour exercer le rôle joué en principe dans la pratique internationale par le négociateur lui-même (signature) et par le Chef de l'Etat (ratification).

Le parallélisme entre la procédure d'élaboration d'un acte

---

(1) Cf. Rapport Battista déjà cité : Annexe II, p. 8.
(2) Cf. *Ibid.*, Annexe IV, p. 10.
(3) Rapport Battista, *op. cité.*, Annexe IV, p. 10.

interne à la Communauté et l'élaboration d'un acte international est donc insoutenable. Le rôle d'un parlement national n'est-il d'ailleurs pas différent dans le cas de l'autorisation de ratification d'un traité et dans l'hypothèse de l'adoption d'une loi !

Dans la procédure d'élaboration des actes internes à la Communauté, la Commission établit, sous sa propre responsabilité, un projet qui est transmis pour avis au Parlement par le Conseil, c'est ensuite seulement que le Conseil prend sa décision. Or, ce schéma, pense le Conseil des ministres, ne peut manifestement pas s'appliquer à l'élaboration d'un accord international. Ce sont les règles habituelles d'élaboration d'un accord international qui sont applicables, règles qui ne sont pas modifiées par les articles 228 et 238 ; elles se caractérisent par une collaboration entre le négociateur et celui qui détient le pouvoir de conclure. Ce dernier donne ses directives au premier et suit de près la marche des négociations. Ainsi, et en tout état de cause, le Parlement Européen ne peut être saisi que d'un texte sur lequel le négociateur aura reçu au préalable l'acquiescement général de celui qui est appelé à lui donner ses directives. N'est-ce pas d'ailleurs cette procédure qui tient le plus grand compte du prestige du Parlement Européen ?

2. *Considérations d'ordre politique.*

Le Conseil des ministres pensa faire preuve de la plus grande diplomatie en présentant sa propre thèse sous les aspects les plus favorables à l'égard du Parlement qu'il savait très soucieux de ses prérogatives.

« Pourquoi, déclara M. Müller Armack devant le Parlement Européen, l'intervention de l'Assemblée ne serait-elle pas organisée conformément à la pratique parlementaire de nos Etats selon laquelle jamais un Parlement n'est saisi d'un accord international non signé ? Pourquoi cette intervention se ferait-elle au contraire selon la procédure de consultation d'un organe de caractère purement technique ? Je crois que seule la procédure suivie par le Conseil tient compte du caractère essentiellement politique de votre institution. » (1)

Par cette habile et flatteuse confirmation du caractère politique du Parlement Européen, le Conseil des ministres invitait en retour celui-ci à partager ses vues relatives à la procédure de formation de l'accord. Le Parlement Européen s'efforçant de rapprocher le plus possible sa position de celle des parlements nationaux, le Conseil des ministres lui présentait comme parfaitement conforme à cette tendance que, lorsque la Communauté conclut des accords internationaux, son rôle soit aussi proche que possible de celui d'un véritable parlement. Le Conseil des ministres pensait ainsi faire

(1) Cf. Muller Armack représentant le Conseil des Ministres, *Débats*, 18-19 septembre 1961, p. 28.

avaliser par le Parlement la thèse d'une consultation postérieure à la signature de l'accord.

N'était-ce pas mésestimer l'opinion des représentants du Parlement Européen plus soucieux de pouvoir réel que de fonctions politiques sans consistance. Il fallait bien penser que ceux-ci n'accepteraient d'être considérés comme de véritables parlementaires que dans la mesure où cette reconnaissance leur conférerait de façon effective tous les pouvoirs d'un véritable parlement. Or le Conseil des ministres n'imaginait pas un instant doter le Parlement Européen du pouvoir d'accepter (1) ou de refuser en bloc les accords qu'il avait signés. Le Conseil des ministres obéissait certes à des considérations d'ordre politique, mais celui-ci était beaucoup plus soucieux de son propre prestige que de celui du Parlement Européen ! Bien entendu, les représentants du Parlement Européen ne se laissèrent pas hypnotiser par ce miroir à alouettes. Fut-ce avec raison ?

Lesquels, des partisans des deux thèses en présence, pouvaient en effet se vanter de se conformer au mieux tant à l'énoncé formel qu'à l'esprit du Traité C.E.E. ?

Il nous faut donc maintenant porter un jugement de valeur sur la thèse communautaire et sur la thèse classique et établir comment, à l'avenir, les organes de la Communauté devraient participer à la procédure de formation des accords d'association ?

III. — Appréciation des thèses analysées et propositions applicables à l'avenir à la procédure de formation des accords d'association.

Ayant présenté comment, partant de prémisses différentes, partisans de la thèse communautaire et partisans de la thèse classique, concevaient les grandes lignes de la procédure de formation des accords d'association et justifiaient leurs conceptions, il nous faut à présent faire un choix entre ces deux thèses, en nuançant cependant la solution que nous aurons retenue des correctifs nécessaires à toute « thèse » dans ce qu'elle a de trop tranché et de trop entier. Ayant présent à l'esprit les grandes lignes de la procédure proposée par les tenants de chacune des deux thèses, nous examinerons ce qu'il faut retenir de ces dernières à propos de l'intervention de chacun des trois organes de la Communauté au cours de la procédure de formation des accords d'association.

A. — L'intervention de la Commission

A elle appartient la négociation. L'article 228 du Traité est formel à ce sujet : « Dans les cas où les dispositions du présent

(1) Il s'imaginait d'ailleurs pas plus pour celui-ci la possibilité de faire des réserves.

traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou une organisation, ces accords sont négociés par la Commission ». Or, l'article 238 relatif à l'association d'un Etat tiers à la Communauté prévoit la conclusion d'un tel accord. L'article 228 est donc applicable.

Mais une énigme demeure : pourquoi l'article 238 du Traité C.E.E. ne fait-il pas mention de l'intervention de la Commission, ainsi que le prévoit, par exemple, l'article 237 du Traité relatif à l'admission d'un Etat européen au sein de la Communauté ? Cet article exige en effet un avis de la Commission, tandis que l'article 238 reste muet à ce sujet. Le contraste est frappant !

Une explication de cette omission ne peut, semble-t-il, être proposée qu'après avoir noté au préalable la complète asymétrie des procédures fixées par les articles 237 et 238. En effet, l'absence d'intervention de la Commission dans le cadre de l'article 238 est d'une certaine manière contrebalancée par l'absence de consultation du Parlement Européen dans le cadre de l'article 237 ! Or, pensons-nous, l'absence de consultation du Parlement Européen dans le cadre de l'article 237 donne la clef de l'absence d'intervention de la Commission dans le cadre de l'article 238.

Lisons le premier alinéa de l'article 237. Celui-ci est ainsi conçu : « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité ».

Ce premier alinéa de l'article 237 est identique à l'article 98 du Traité C.E.C.A. également relatif à l'admission au Traité d'un Etat européen et lui-même ainsi libellé : « Tout Etat européen peut demander à adhérer au présent Traité. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Haute Autorité, statue à l'unanimité... »

La consultation du Parlement Européen n'est donc prévue d'aucune façon dans la procédure de l'article 98 du Traité C.E.C.A. Comment d'ailleurs aurait-elle pu l'être puisque la consultation n'existe en aucune manière dans le Traité C.E.C.A. et est une innovation du Traité C.E.E. où elle est en revanche généralisée.

Afin de sauvegarder l'uniformité de la procédure au sein des trois Communautés Européennes à propos de l'admission d'un Etat européen à chacun des trois Traités, l'article 98 du Traité C.E.C.A. servit d'exemple à l'article 237 du Traité C.E.E. et à l'article 205 du Traité Euratom : l'avis de chacune des deux Commissions fut retenu comme nécessaire, mais non celui du Parlement Européen !

L'adoption de la consultation du Parlement Européen dans le cadre de l'association prévue par l'article 238 du Traité ne posait pas en revanche de pareil problème puisque le Traité C.E.C.A. ne faisait pas allusion au système de l'association, hormis, nous l'avons vu en tête de cette étude sur l'association, la convention relative aux dispositions transitoires. La consultation du Parlement Européen fut donc retenue comme nécessaire... mais pas l'avis de la Commission.

En effet, si l'article 238 avait exigé à la fois l'avis de la Commission et l'avis du Parlement Européen, on aurait pu penser qu'il était plus facile à un Etat d'adhérer que de s'associer !

L'explication de l'absence de toute allusion à une intervention de la Commission dans le cadre de l'article 238 doit donc être recherchée, selon nous, dans le souci d'éviter une trop lourde disparité entre les procédures d'association et d'admission.

Certes, on pourrait rétorquer que les auteurs du Traité ont entendu se méfier des possibilités d'interprétation qu'offrait le système de l'association et se garder de toute initiative trop audacieuse de la Commission. Mais ces suggestions ne peuvent pas résister à une confrontation avec les dispositions expresses du Traité. Nous avons parlé de l'article 228 du Traité qui prévoit que « les accords sont négociés par la Commission », ce qui suppose que celle-ci jouit d'une certaine autonomie et est à même de faire des propositions au Conseil des ministres de la C.E.E.; nous ajouterons l'article 162, alinéa 1, qui dispose : « Le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur collaboration ».

La pratique d'ailleurs a confirmé ce point de vue. C'est du moins ce que l'on peut dégager de la négociation de l'accord d'association entre la Grèce et la C.E.E.

Présentée le 8 juin 1959 par le Gouvernement Grec, la demande d'association de la Grèce à la C.E.E. fut accueillie favorablement par le Conseil des ministres de la C.E.E. le 25 juillet de la même année. Un communiqué publié à l'issue de la réunion du Conseil donnait les précisions suivantes :

« Par une note en date du 8 juin 1959, le gouvernement grec a présenté une demande d'association à la Communauté Economique Européenne... Au cours de la session de ce jour, le Conseil a procédé à un échange de vues au sujet de cette demande.

« Le Conseil, tout en constatant que l'association de la Grèce à la Communauté pose un certain nombre de problèmes qu'il conviendra de résoudre, a décidé à l'unanimité et *après avoir entendu la Commission* (1), d'accueillir favorablement la demande du gouvernement grec.

« Dans cette perspective, *le Conseil a chargé la Commission d'entamer avec le gouvernement grec une première phase de conversations exploratoires* (2) en vue, notamment, de dégager quelles pourraient être les modalités de l'association envisagée.

« La Commission fera rapport sur le résultat de ces conversations exploratoires au cours d'une des prochaines sessions du Conseil. » (3)

---

(1) C'est nous qui soulignons.

(2) C'est nous qui soulignons.

(3) Cf. Rapport Kreyssig, Bègue et Duvieusart, sur la consultation demandée à l'Assemblée Parlementaire Européenne par le Conseil de la Communauté Economique Européenne sur l'accord créant une association entre la C.E.E. et la Grèce. Document N° 60, 1961-1962, p. 1.

Le Conseil des ministres de la C.E.E. ne décida donc de la réponse à apporter au Gouvernement grec qu'après avoir entendu la Commission, et c'est à la Commission qu'il confia le soin de conduire les négociations avec les plénipotentiaires grecs, avec l'obligation cependant de faire un rapport sur ces négociations.

N'est-ce pas là une procédure conforme à l'article 228 du Traité qui charge la Commission des négociations, ce qui implique une certaine autonomie de la Commission en ce domaine, et à l'article 162, alinéa 1, qui parle de consultation et de collaboration entre les deux organes, ce qui implique que les deux organes n'agissent pas indépendamment l'un de l'autre !

C'est dans cet esprit que se déroulèrent les négociations ; M. Rey, membre de la Commission de la Communauté Economique Européenne, en a donné acte devant le Parlement Européen le 18 septembre 1961 : « Je crois indispensable d'indiquer ici que la procédure communautaire a bien fonctionné. Elle a bien fonctionné du côté de la Commission. J'en veux pour preuve les efforts de la délégation chargée de mener les négociations... J'en veux aussi pour preuve le fait que les négociateurs ne se sont pas laissés emprisonner dans des mandats trop étroits, qu'ils ont conservé cette liberté d'action que doit avoir un négociateur, que doit avoir aussi une institution indépendante comme la Commission... » (1) On ne saurait mieux souligner l'autonomie de la Commission qui fut l'organe moteur des négociations. Mais cette autonomie, avons-nous dit, ne signifie pas indépendance, et la collaboration avec le Conseil, conformément au Traité, n'en fut pas moins caractéristique de la négociation. « Nous avons suivi pas à pas, et d'aussi près que possible, les décisions du Conseil », déclara encore M. Rey (2). Dans la mesure où cela n'était pas possible, la Commission s'est alors efforcée de relâcher la tension existant entre le Conseil des ministres de la C.E.E. et le gouvernement grec, et de concilier les points de vue opposés. Ainsi, à force de patience et d'imagination, la Commission réussit-elle à faire coïncider les positions, sans pour autant entamer l'unité d'un Conseil représentant la volonté des six Etats membres.

La Commission fut donc, conformément au Traité, l'organe de la négociation, et personne ne chercha à lui disputer ce rôle : le Parlement Européen, parce qu'il peut toujours contrôler l'activité de la Commission, le Conseil, parce qu'il ne peut se trouver trop engagé contre son gré du fait de son étroite collaboration avec la Commission.

Thèse communautaire et thèse classique concordent donc sur le rôle de la Commission en matière de négociation et nous ne pouvons à notre tour qu'approuver cette attribution de la Commission. Elle offre, d'une part, des garanties d'indépendance et d'im-

(1) Cf. Rey, *Débats*, Session 1961-1962. Séances du 18 au 19-9-1961, p. 23.
(2) Cf. Rey, *Débats*, Session 1961-1962. Séances du 18 au 19-9-1961, p. 23.

partialité et, elle permet, d'autre part, d'introduire une impulsion dynamique dans la négociation, sans pour autant couper les Etats membres représentés au Conseil, de la négociation. Cette façon de procéder, à notre sens, doit donc être maintenue.

Pour ces mêmes motifs, nous pensons pleinement justifié que ce soit la Commission qui atteste par l'apposition de son paraphe l'accord auquel elle est enfin parvenue au cours de négociations avec les plénipotentiaires de l'Etat tiers candidat à l'association. Ayant elle-même conduit les négociations en pleine collaboration avec le Conseil des ministres de la C.E.E., elle ne saurait en effet engager les Etats membres représentés par ce dernier au delà de leur propre volonté (1).

Dans ces conditions, une nouvelle intervention du Conseil des ministres ne se justifie pas à ce stade de la procédure, et nous pensons que c'est à juste titre que les partisans de la thèse communautaire se sont opposés à la signature de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. par le Conseil des ministres, immédiatement après que la Commission eut apposé son paraphe.

Cette signature du Conseil s'analyserait d'ailleurs en une sorte de contreseing, en un endossement de la responsabilité de la Commission au sujet de la négociation ! Or, seule la Commission, aux termes mêmes du Traité, est responsable de son action devant le Parlement Européen (article 144); le Conseil des ministres échappe à toute responsabilité de ce genre. Signer l'accord immédiatement après que la Commission l'ait paraphé, serait pour le Conseil des Ministres, prêter le flanc à la critique du Parlement Européen. Si, dans cette hypothèse, la censure était votée à l'encontre de la Commission, cette réprobation de l'activité de la Commission ne pourrait être interprétée que comme une désappro-

---

(1) Conformément à la procédure classique, il est de règle que le négociateur signe. Cependant, si le négociateur a des doutes sur l'étendue des pouvoirs qui lui ont été conférés ou encore lorsqu'une incertitude subsiste quant à l'acceptation définitive de tel ou tel Etat, celui-ci peut se contenter d'apposer son paraphe, c'est-à-dire de signer de ses seules initiales. Or, l'apposition du paraphe nous paraît revêtir une toute autre signification dans le cas que nous étudions.

Ce n'est, ni faute de connaître l'acceptation de l'Etat candidat à l'association, ni faute de connaître l'étendue de leurs pouvoirs, que les plénipotentiaires de la Commission se contentent d'apposer leur paraphe au bas du texte d'un accord qu'ils ont eux-mêmes négocié, c'est tout simplement, compte tenu du fait qu'à leurs yeux le Parlement Européen doit lui-même être en mesure d'apporter sa contribution à l'élaboration définitive de cet accord, en soumettant son avis au Conseil des Ministres.

Sans intervention postérieure du Parlement Européen au cours de la procédure de formation de l'accord, l'apposition du paraphe de la Commission de se justifierait pas ; étant en effet en pleine connaissance de l'étendue de ses pouvoirs du fait de sa collaboration constante avec le Conseil des ministres, la Commission n'aurait aucune raison de ne pas signer. L'apposition du paraphe de la Commission peut donc être considérée comme une preuve de la conviction de cette institution de la nécessité de consulter le Parlement Européen avant l'intervention du Conseil des Ministres à l'effet de signer.

bation de l'action du Conseil des ministres. Or le Traité ne le prévoit pas !

C'est donc bien là une preuve que c'est à ce stade que doit intervenir le Parlement Européen. Cette intervention, comme l'ont justement montré les partisans de la thèse communautaire, est d'ailleurs justifiée par bien d'autres considérations.

B. — L'intervention du Parlement Européen

La base juridique de l'intervention du Parlement Européen se trouve, nous l'avons dit, dans les articles 228 et 238 du Traité C.E.E. L'article 228 dispose en effet que les accords communautaires prévus par le Traité de Rome « sont conclus par le Conseil, *après la consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent traité* » ; or, l'association organisée par l'article 238 du Traité est le seul cas de ce genre. Dans cette hypothèse, les accords sont en effet conclus par le Conseil agissant à l'unanimité, « *après consultation de l'Assemblée* ».

Partant de l'énoncé de ces dispositions du Traité, le Parlement Européen a affirmé son droit d'être consulté immédiatement après le paraphe de la Commission, c'est-à-dire avant toute intervention du Conseil qui, précisément, lui déniait ce droit.

Le Parlement Européen, à l'occasion de l'association de la Grèce à la C.E.E., estima en effet, d'une part, qu'une consultation intervenant après la signature de l'accord par le Conseil était illogique et en fait sans objet, d'autre part, que l'assimilation de la consultation à l'activité des parlements nationaux dans la procédure d'élaboration de traités internationaux formulés par le Conseil des ministres, était insoutenable. Nous pensons, à notre tour, pouvoir partager ce point de vue en le justifiant sur la base des deux arguments avancés par les partisans de la thèse communautaire.

Qu'est-ce en effet que la consultation organisée par le Traité C.E.E., notamment les articles 228 et 238 ?

La consultation est, selon nous, une « opération à procédure » de participation d'un organe à l'activité d'un autre organe, sans qu'il puisse en découler une quelconque obligation pour ce dernier. La consultation d'un organe par un autre organe permet donc au premier de contribuer à la détermination de la volonté du second. Si le second prend une décision avant de consulter le premier, il n'exprime que sa volonté propre. La caractéristique de la consultation, pour qu'elle ait une valeur, c'est d'être préalable.

Il était donc illogique de la part du Conseil des ministres de la C.E.E. de consulter le Parlement Européen, après avoir signé l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E.

Quelle pourrait être d'ailleurs l'utilité d'une telle consultation ?

Le Conseil de ministres prétend que celle-ci demeure entière, considérant, d'une part, que la signature « a pour seul effet de clore les négociations et de fixer le texte sur lequel la procédure de conclusion de l'accord devra s'engager », et, d'autre part, que la

signature ne peut engager la Communauté du fait des réserves insérées à l'accord et relatives, notamment, à la consultation du Parlement Européen.

Il est pourtant permis de douter qu'une consultation intervenant dans ces conditions puisse être autre chose qu'une consultation de simple courtoisie, une consultation purement formelle.

Si l'on conçoit en effet que le Conseil puisse tenir compte d'un avis négatif du Parlement, avant de s'être lui-même engagé par sa signature, on ne voit guère en revanche comment celui-ci accepterait de modifier un accord sur lequel il s'est déjà engagé par sa propre signature. Cela supposerait d'ailleurs que le Conseil acceptât d'annuler en fait la signature et de reprendre les négociations avec le gouvernement de l'Etat-tiers, afin de tenir compte de l'avis du Parlement. Ne serait-ce pas consacrer ainsi un contrôle parlementaire de l'activité du Conseil des ministres de la C.E.E. ?

A vrai dire, la thèse du Conseil des ministres ne s'explique que par une assimilation insoutenable de la consultation à l'activité d'un parlement national.

Nous avons dit tout de suite ce que nous entendions par consultation. Il s'agit d'une institution tout à fait opposée à l'activité d'une parlement national en matière de procédure d'élaboration d'un traité international. En effet, dans le droit commun de la plupart des Etats, et notamment dans celui de l'Europe des Six, cette activité s'analyse en une autorisation donnée à l'autorité compétente, en principe le Chef de l'Etat, de ratifier le traité. Il s'en suit que le Parlement appelé à donner cette autorisation ne peut guère exercer son pouvoir que par une approbation ou un refus de l'acte soumis à la ratification. Sollicité après la signature du traité, le Parlement peut difficilement l'amender ou le modifier, il ne concourt donc généralement en rien à la fixation du contenu de l'accord qu'il ne peut qu'accepter ou rejeter (1).

Or, bien qu'il sollicitât la consultation du Parlement Européen dans les formes et selon les modalités propres à un Parlement national, jamais le Conseil n'a pensé lui reconnaître des pouvoirs identiques à ceux d'un véritable parlement, pas même celui d'imposer au Conseil de faire des réserves lors de la conclusion définitive.

L'intervention du Conseil avant celle du Parlement pourrait donc se justifier dans le schéma d'une procédure de type classique où le Conseil jouerait à la fois le rôle de gouvernement (pour la signature) et de Chef d'Etat (pour la ratification), mais où également le Parlement Européen devrait jouer celui d'un véritable parlement, c'est-à-dire disposer du droit d'accepter ou de rejeter en bloc le traité signé par le Conseil.

---

(1) Ainsi que nous l'avons déjà noté, il importe cependant d'être nuancé, car un parlement a toujours la possibilté d'exiger de l'autorité compétente pour ratifier qu'elle fasse des réserves à la ratification. Cette pratique demeure malgré tout essentiellement américaine, et il est rare que les parlements européens exigent de telles réserves lorsqu'ils donnent leur autorisation de ratifier.

Mais rien de tel ne figure dans le Traité de Rome qu'il faut interpréter non à la lumière du droit international classique, mais à celle d'un droit nouveau, le droit communautaire.

Le Conseil des ministres n'est pas plus autorisé à soutenir ce point de vue sous le prétexte qu'il existerait deux sortes de consultations : l'une concernant exclusivement la Communauté, l'autre relative aux accords qui relèvent du droit international et au nombre desquels figurerait l'association d'Etats tiers à la Communauté. Le Traité ne permet pas une telle interprétation, puisqu'il recourt à la même expression : « après consultation de l'Assemblée », tant pour l'élaboration des actes communautaires, que pour la formation des accords internationaux.

La position du Conseil des ministres de la C.E.E. ne paraît d'ailleurs pas conforme à ses attitudes antérieures ; nous avons en effet déjà noté que le Conseil des ministres consulta le Parlement Européen au sujet de la fusion des exécutifs des trois communautés, *avant* de prendre une décision ; or, il ne s'agissait pas d'un acte propre *aux* Communautés !

Le point de vue soutenu par le Parlement Européen nous semble, dans ces conditions, le plus conforme au texte et à l'esprit du Traité de Rome ; ce n'est en effet qu'en « violation du Traité » que la procédure préconisée par le Conseil des ministres put être adoptée à l'occasion de l'association de la Grèce à la C.E.E.

Le Parlement Européen ne s'en acquitta pas moins de sa tâche de la meilleure façon. M. Rey, membre de la Commission de la C.E.E., en donna également acte : « s'il est une procédure qui m'a paru bonne, déclara-t-il au Président du Parlement Européen, le 18 septembre 1961, c'est celle de votre Assemblée. Par une commission spécialisée, elle a suivi ces négociations régulièrement depuis leur origine ; elle a ensuite, vers la fin des négociations, constitué une commission spéciale — dont je doute même qu'elle soit tout à fait temporaire — qui, avant même d'être saisie des textes, a examiné, d'une façon plus approfondie et complète, l'ensemble des problèmes soulevés » (1).

Désireux en effet d'émettre un avis en connaissance de cause au sujet du projet d'association de la Grèce à la C..E.E., le Parlement Européen décida, par une résolution en date du 17 janvier 1961 (2), de créer une commission temporaire spéciale.

La résolution limitait les attributions de cette commission, en ces termes : « La commission aura pour attribution unique et exclusive de préparer l'avis de l'Assemblée, sur le projet d'accord d'association de la Grèce à la Communauté Economique Européenne, dès le dépôt de cet accord dans le cadre de la consultation prévue à l'article 238 et de faire rapport à l'Assemblée ». Sur la base de

(1) Cf. *Débats*, Session 1961-1962, Séances du 18 au 19 septembre 1961, p. 22.

(2) Cf. *J.O. des Communautés Européennes* du 14 février 1961, pp. 356 à 361.

cette résolution, trois rapports furent consacrés aux aspects économiques et financiers, agricoles et institutionnels de l'accord (1).

Néanmoins, et malgré le caractère limitatif de la résolution, un quatrième rapport fut consacré à la procédure adoptée pour la conclusion de l'accord (2). La commission spéciale fit part de ses objections et exposa son point de vue à ce sujet.

Après examen de ces quatre rapports, le Parlement constata dans une première résolution que la consultation aurait conservé tout son sens dans la mesure où elle serait intervenue avant la signature de l'accord. Il s'éleva contre cette violation du Traité, s'attendant à l'avenir à ne plus être placé dans une pareille situation (3). Par une seconde résolution, le Parlement donna un avis favorable à l'accord d'association qu'il estima compatible avec les dispositions du Traité de la C.E.E. (4).

En définitive, si le Parlement accepta de donner un avis favorable à l'accord d'association de la Grèce, ce fut surtout dans le désir de ne pas traduire par une sanction à l'égard de la Grèce un différend qui l'opposait au Conseil. Si pour une fois, par égard pour la Grèce, le Parlement Européen accepta donc d'être consulté après la signature de l'accord, il ne faudrait pas s'attendre à ce que le Parlement acquiesçât une autre fois au désir du Conseil.

Si, à l'avenir, l'interprétation acceptée par le Parlement unanime était à nouveau contestée, il n'y aurait qu'une seule instance pour résoudre un tel problème : La Cour de Justice, chargée, aux termes de l'article 164 du Traité, d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité ». L'article 228, paragraphe 1, alinéa 2, du Traité pourrait servir de fondement à la compétence de la Cour.

C'est à cette éventualité que se réfère certainement la dernière phrase de la première résolution de l'Assemblée : « Sinon, elle (se) réserve dès maintenant sa complète liberté d'action ».

Malheureusement, aux termes mêmes de l'article 228 du Traité de Rome, le Parlement Européen ne peut lui-même saisir la Cour de Justice des Communautés Aussi devrait-il se concilier les bonnes grâces, soit de la Commission, soit de l'un des six Etats membres, seuls capables de saisir la Cour pour recueillir son avis sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du Traité de Rome.

Nous conclurons donc en prétendant que la consultation du Parlement Européen doit être préalable à la signature du Conseil.

De cette façon seulement, la consultation peut, conformément

---

(1) Cf. Rapports déjà cités, Document 60/1961.

(2) Cf. Rapports déjà cités, Document 61/1961.

(3) Le Parlement Européen a réaffirmé ses droits dans une « résolution sur les compétences et les pouvoirs du Parlement Européen » en date du 27 juin 1963 ; on peut notamment y lire la phrase suivante : « Le Parlement devra être consulté sur les accords d'association, au plus tard sur la base du texte paraphé » (*J.O. Communautés*, 12 juillet 1963, p. 1916/63).

(4) Cf. *J.O. des Communautés Européennes* du 13 octobre 1961.

au Traité de Rome, contribuer à la formulation de la décision du Conseil à qui il appartient en dernier ressort de clore cette phase de formation de l'accord.

C. — L'intervention du Conseil des Ministres

Il est le dernier organe à intervenir au cours de cette procédure de formation de l'accord. Il signe l'accord après avoir examiné l'avis émis par le Parlement Européen.

Forts de ce que nous avons établi plus haut, nous pensons en effet que le Conseil, contrairement aux prétentions qu'il a pu émettre à ce propos, ne doit intervenir qu'à ce stade final de la procédure de formation de l'accord, pour signer celui-ci.

Hormis sa nécessaire collaboration avec la Commission au cours de la négociation, c'est le seul moment où il peut prétendre participer de manière exclusive à la formation de l'accord.

Cela dit, le Conseil demeure libre, bien entendu, d'accepter ou de ne pas accepter les propositions formulées par le Parlement Européen. Il peut en tenir le plus grand compte et demander à cet effet à la Commission de relancer la négociation de l'accord proprement dit ou d'amorcer la négociation de protocoles additionnels et, en conséquence, différer sa signature ; il peut aussi, juridiquement, passer outre, et signer tout de suite, de sa propre autorité (1).

On objectera peut-être que le pouvoir de signer du Conseil est lui-même discutable. N'est-ce pas, en effet, à celui qui négocie qu'il appartient de signer ?

Cette objection, fort bien venue s'il s'agissait de défendre les droits d'un plénipotentiaire au terme de la phase de la procédure classique de formation d'un traité, voire même d'un accord communautaire pour lequel le Traité n'a pas prévu de consultation de l'Assemblée, est ici beaucoup moins défendable. Nous sommes en effet en présence d'une procédure tout à fait originale où les membres de la Commission ne jouent pas tout le rôle de plénipotentiaires classiques ; à ce rôle est éventuellement, en quelque sorte, associée l'Assemblée qui, par ses avis au Conseil, peut contribuer à la détermination du contenu de l'accord. Il apparaît donc normal, dans ces conditions, que ce soit le Conseil qui signe.

Cette façon de procéder nous paraît encore la plus conforme au Traité tout en demeurant très respectueuse des intérêts des Etats, sauvegardés au maximum par la phase de l'engagement définitif des parties contractantes. Nous ne pouvons donc qu'y souscrire.

---

(1) Hans Furler, dans son rapport sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen, en date du 14 juin 1963. Doc. N° 31, a proposé « que le Conseil s'engageât, par un gentleman's agreement, à ne s'écarter de l'avis du Parlement que s'il réunit l'unanimité. Les possibilités d'influence du Parlement en seraient renforcées, sans modification du Traité.

Un arrangement de ce genre pourrait préciser que cette condition s'applique uniquement aux délibérations du Parlement européen acquises avec un quorum suffisant, voire peut-être à la majorité qualifiée » (p. 16).

Section II

L'engagement définitif des parties contractantes ou la conclusion proprement dite des accords d'association et leur entrée en vigueur

L'accord étant élaboré, apparaît alors le moment pour l'une et l'autre parties contractantes de s'engager de manière définitive sur la base du texte qu'elles ont signé.

Du côté de la Communauté, c'est l'occasion pour les Etats membres de réapparaître en pleine lumière. Il est, en effet, pour eux hors de question d'être engagés au-delà de leur propre volonté par les organes de la Communauté ; ils considèrent au contraire que leur agrément est nécessaire pour que l'accord leur soit opposable.

C'est du moins ainsi que l'ont entendu les Etats, s'exprimant par l'intermédiaire du Conseil des ministres, lors de la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E.

Nous exposerons donc à nouveau quelle a été la pratique suivie puis, ayant porté une appréciation sur celle-ci, nous conclurons par la formulation de propositions applicables à l'avenir à la procédure de conclusion proprement dite des accords d'association.

I. — La pratique

Malgré leur insistance à contrôler, par l'intermédiaire du Conseil, la formation des accords d'association, et malgré les droits que leur réserve le Traité de Rome au cours de leur conclusion du fait de la règle de l'unanimité qui préside au déroulement de cette dernière phase de la procédure (1), les Etats membres ont une fois de plus donné la preuve qu'ils entendaient en fait disposer eux-mêmes de la compétence de traiter au nom de la Communauté.

Le Conseil des ministres fit en effet savoir à cette occasion que l'accord intervenu serait soumis à la ratification des Etats membres, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives, prétextant que cet accord et ses annexes contenaient quelques clauses qui sortaient du cadre du Traité de Rome. M. Couve de Murville, Ministre des Affaires Etrangères de France s'en expliqua en ces termes devant l'Assemblée Nationale : « Il y a autre chose, puisque l'accord qui a été signé avec la Grèce est aussi un accord intergouvernemental, car certaines de ses dispositions portent sur des

(1) L'article 238, alinéa 2, rappelons-le, prévoit en effet que : « Les accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité... »

matières que le Traité de Rome n'a pas placées dans la compétence de la Communauté. Tel est le cas, par exemple, des dispositions financières et, plus généralement, des dispositions autres que celles qui intéressent les échanges commerciaux.

S'agissant de telles matières pour lesquelles les Etats membres n'ont consenti aucune délégation de pouvoir, il était nécessaire que la procédure prévue par l'article 238 fût complétée par une procédure proprement nationale.

C'est pourquoi l'accord a été conclu, à la fois au nom des chefs d'Etat et au nom du Conseil de la C.E.E., et qu'il est soumis aux parlements nationaux après avoir fait l'objet d'une consultation de l'Assemblée Parlementaire Européenne. » (1)

M. Jeanneney, Ministre de l'Industrie, défendit le même point de vue en ces termes devant le Sénat de la République française : « Dans l'accord qui est signé ou plus exactement dans l'un des deux accords qui vous sont soumis, qui forment un tout, sont prévus des prêts faits à la Grèce par l'intermédiaire de la banque d'investissements, mais sur des fonds d'Etat. Il est clair qu'il fallait que les gouvernements s'engagent. La Commission économique, à elle seule, ne pouvait pas prendre l'engagement pour les gouvernements de faire des prêts d'Etat. Il en est de même d'ailleurs en ce qui concerne d'autres dispositions du Traité.

On voit mal, notamment, comment la Commission Economique Européenne aurait pu prendre l'engagement, au nom du gouvernement français, d'effectuer l'achat de certaines quantités de tabac. » (2)

Le gouvernement français, comme chacun des gouvernements des Etats membres, estima donc que l'accord avec la Grèce et ses annexes débordaient le cadre fixé par l'article 238 du Traité C.E.E., puisque les Etats qui composent la Communauté avaient dû prendre, non pas solidairement en tant que Communauté, mais individuellement et directement, des engagements avec la Grèce.

Forts de ces arguments, les six Etats membres procédèrent donc à la ratification du projet d'accord d'association de la Grèce à la C.E.E., en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives (3).

Le Conseil des Miinstres procéda ensuite à un nouvel examen

---

(1) Cf. *J.O.*, Débats Parlementaires Assemblée Nationale, 7 décembre 1961, p. 5344.

(2) Cf. *J.O.*, Débats Parlementairs Sénat, 15 décembre 1961, p. 2590.

(3) Les six Chefs d'Etats ont ratifié l'accord d'association en vertu d'une autorisation de leurs Parlements respectifs. Cette autorisation législative a successivement été donnée :
— en France, le 6 décembre 1961 par l'Assemblée Nationale ; 14 décembre 1961 par le Sénat ;
— au Luxembourg, le 5 juin 1962 par la Chambre des Députés ;
— en Allemagne, le 13 juin 1962 par le Bundesrat ;
— en Italie, le 4 juillet 1962 par le Sénat ; 26 juillet 1962 par la Chambre des Députés.

de l'accord et, après délibération, décida à l'unanimité de l'approuver au nom de la Communauté (1).

Eurent lieu enfin, d'une part, l'échange des instruments de ratification entre les ambassadeurs, représentants permanents des six Etats membres de la C.E.E. et l'ambassadeur délégué permanent de la Grèce auprès de la C.E.E. (2), d'autre part, la notification du procès-verbal de la délibération finale du Conseil de ministres marquant l'engagement définitif de la Communauté (3).

Aucun obstacle ne s'opposait plus alors à l'entrée en vigueur de l'accord (4), qui a ensuite été publié au *Journal Officiel des Communautés*, le 10 février 1963.

Que faut-il penser de cette procédure ?

II. — Appréciation critique

Il est indéniable que les dispositions financières, dont il a été fait mention précédemment, n'ont pas été placées par le Traité de Rome dans la pleine compétence de la Communauté. Il ne saurait donc être question de disputer aux Etats membres le droit de s'engager à leur propos par une procédure proprement nationale. Mais, ceci étant posé, il faut tout de suite noter que l'essentiel de ces dispositions n'était pas prévu par l'accord proprement dit portant association de la Grèce à la C.E.E... mais par le protocole n° 19 relatif au financement des projets d'investissements grecs. Etait-il alors nécessaire, dans ces conditions, de soumettre à la procédure

---

(1) Voici le texte de la décision du Conseil portant conclusion de l'accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce :

Le Conseil de la Communauté Economique Européenne,

Vu les dispositions du Traité instituant la Communauté Economique Européenne et notamment son article 238 ;

Vu l'accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce, signé à Athènes le 9 juillet 1961 ;

Vu la consultation de l'Assemblée Parlementaire Européenne en date du 19 septembre 1961,

Décide :

Article premier. — Sont conclus, approuvés et confirmés au nom de la Communauté l'accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce, ses annexes et protocoles, ainsi que les déclarations annexées à l'acte final signé à Anthènes le neuf juillet mille neuf cent soixante et un.

Art. 2. — Le Président du Conseil procède à la notification de la présente décision conformément à l'article 75, alinéa 2, de l'accord d'association.

Fait à Bruxelles, le 25 septembre 1961.

Par le Conseil, le Président, Muller-Armack.

(Cf. *J.O. des Communautés*, 18-2-1963, N° 26, p. 293/63.)

(2) Cet échange des instruments de ratification eut lieu à Bruxelles le 24-8-1962.

(3) Cet échange eut lieu au secrétariat général des Conseils à Bruxelles, le 24 août 1962 : cf. *Bulletin de la C.E.E.*, septembre 1962, N° 9/10, p. 27.

(4) Celle-ci intervint le 2 novembre 1962, ainsi qu'il était prévu à l'article 76 de l'accord (cf. *J.O. des Communautés*, 18-2-1963, N° 26), p. 349/63.

de ratification de chacun des Etats membres l'ensemble des dispositions concernant l'association de la Grèce à la C.E.E. ? La procédure suivie par le Parlement Français incline à en douter puisqu'elle donna lieu à l'adoption de deux projets de loi, l'un autorisant la ratification de l'accord d'association proprement dit, l'autre autorisant l'approbation du Protocole financier annexé à l'accord d'association et conclu entre les représentants des Etats membres !

Si donc il était pleinement justifié de soumettre à l'approbation des parlements nationaux le protocole financier annexé à l'accord, on ne saisit pas très bien pourquoi la même procédure fut appliquée à l'ensemble des accords concernant l'association à la Grèce.

MM. Couve de Murville et Jeanneney font état des dispositions du traité principal engageant les gouvernements des Etats membres de manière particulière à l'égard de la Grèce, et M. Jeanneney de citer l'achat de tabac grec par le gouvernement français ! Mais, est-il besoin pour cela de recourir à la ratification par les différents Etats membres ? M. Jeanneney dit ne pas concevoir comment la Commission de la C.E.E. pourrait engager le gouvernement français. Mais ce n'est pas seulement la Commission qui engage la France, c'est toute la Communauté par l'intermédiaire de la Commission, du Parlement Européen et du Conseil où est représenté le gouvernement français. Or « les accords conclus dans les conditions fixées ci-dessus lient les institutions de la Communauté *et les Etats membres* » (article 228).

Nous pensons donc qu'il n'était pas nécessaire de soumettre à la ratification des différents Etats membres l'ensemble des dispositions relatives à l'association de la Grèce à la C.E.E.

Les accords auraient très bien pu être scindés en deux parties, afin de ne soumettre à la ratification des Etats que la partie requérant absolument cette approbation. A notre avis, seules les dispositions financières de l'accord justifiaient véritablement ce recours à la ratification des Etats. Seules ces dispositions engageaient de manière particulière les finances des Etats membres, les Etats membres donnant à la Banque Européenne d'investissements un mandat de crédit pour le financement des investissements grecs (1).

Arguant de l'existence d'une sorte de « domaine réservé », les Etats membres en sont donc parvenus à se réserver la totalité de la compétence de traiter. Ils n'ont pu, estimons-nous, parvenir à ce résultat qu'au prix d'un détournement de procédure.

Une interprétation stricte et objective de l'article 238 aurait dû en effet éviter de tels empiètements de la part des Etats, et, hormis la question des dispositions financières des accords d'association pour laquelle le recours à la ratification des Etats se justifiait, c'est seulement la procédure retenue par cet article qui aurait dû être utilisée. Or, pour parvenir à leur but qui est de détenir la réalité de la compétence de traiter de la C.E.E., les Etats ont en fait recouru à la procédure organisée par l'article 237 relative aux

(1) Cf. Rapport Kreyssig, déjà cité, p. 9.

accords d'admission. Cet article est en effet ainsi libellé, du moins quant à l'alinéa 2.

« Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. »

Voilà en fait, quel a été très souvent l'esprit de la conclusion de cet accord d'association, en voilà décrit le stade final !

C'est dire que les Etats membres substituèrent la procédure d'admission à la procédure de conclusion des accords d'association qui les favorisait moins.

« L'explication est fort simple, pourrions-nous dire avec le professeur Dupuy (1) : les organisations de coopération, comme les institutions spécialisées, n'ont une compétence de traiter que sur les questions qui n'affectent pas, en général, la politique des Etats, alors qu'au contraire les Communautés, à raison même des pouvoirs qui leur sont reconnus dans des domaines économiques, mordent profondément sur le réel, traitent de problèmes lourds. Dans ces conditions, dès qu'il est question d'autre chose que de simples arrangements d'ordre administratif ou opérationnel, les Etats membres, au moment même où ils reconnaissent aux communautés ces compétences, s'ingénient à conserver les leurs. Il en résulte un système ambigu, travaillé par une tension dialectique entre les forces composantes et l'unité composée de la Communauté. »

Le paradoxe est donc le suivant : tandis que les organisations purement étatiques, connaissent souvent un accroissement singulier de leur compétence de traiter (l'extension des attributions du Secrétaire général de l'O.N.U. en ce domaine en fournit la meilleure illustration) (2), les Communautés Européennes, organisations de type supranational, laissent transparaître les Etats membres au premier plan de leurs relations extérieures. S'ingéniant à conserver en ce domaine les pouvoirs qu'ils ont pourtant transférés à l'organisation, les Etats membres se dissimulent derrière la Communauté contractante.

La formulation de ce paradoxe en termes généraux est d'ailleurs pleinement justifiée. Si la sous-jacence des Etats membres fut en effet permanente au cours de la conclusion de l'accord d'asso-

---

(1) R.J. Dupuy, *Le droit des relations entre les organisations internationales*, déjà cité, p. 547.

(2) Alors que la charte des Nations Unies ne dit mot de la capacité du Secrétaire général en matière de conclusion des traités, l'efficacité ou l'effectivité ont servi de fondement à la compétence du Secrétaire général, à tel point que le répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies publié par le Secrétariat précise que « le Secrétaire Général est normalement le représentant de l'organisation lorsqu'il s'agit de négocier et de conclure les accords avec le gouvernements et les organisations inter-gouvernementales ». (Cf. *Répertoire*, article 98, p. 126.)

Voir sur cette question :

Badr-Kasme, *La capacité de l'O.N.U. de conclure des Traités*, pp. 187 à 194.

ciation de la Grèce à la C.E.E., celle-ci n'en fut pas moins évidente lors de la conclusion de l'accord d'association de la Grande-Bretagne à la C.E.C.A., à tel point qu'il en résulte une certaine uniformité de la pratique des Communautés dans leurs relations avec les Etats tiers.

La Haute Autorité, dans cet accord, joua un rôle analogue à celui de la Commission, c'est-à-dire qu'elle conduisit les négociations avec la Grande-Bretagne, agissant sur instructions délibérées par le Conseil des ministres à l'unanimité (1).

Enfin, si la Haute Autorité se trouva engagée du fait de sa signature, l'entrée en vigueur de cet accord d'association n'intervint de manière effective qu'après ratification de la Grande-Bretagne et des six Etats membres, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives !

Qu'est-ce alors, dans ces conditions, qu'un engagement extérieur des Communautés sans l'approbation des Etats membres ?

Ces exemples sont particulièrement significatifs des refus des Etats membres de s'aliéner aux Communautés dans l'ordre des relations extérieures. M. R.J. Dupuy peut donc encore écrire avec raison : « Cela prouve simplement que le fédéralisme réalisé par les Communautés Enropéennes, et même par la C.EC.A. qui est la plus superétatique et la plus supranationale d'entre elles, demeure encore assez ténu, car dans le fédéralisme, au contraire, la conduite des relations extérieures, la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère appartient à l'organe fédéral et la politique extérieure est précisément un des moyens pour renforcer le pouvoir fédéral. Au contraire, dans l'ordre international classique la politique étrangère doit demeurer essentiellement l'affaire des Etats.

Et lors même qu'ils constituent une Communauté superétatique et supranationale (et c'est par là que l'on voit que pour autant ils n'entrent pas véritablement dans un processus de fédéralisation très poussée) ils ne lui reconnaissent pas le monopole de l'exercice des compétences étrangères. » (2)

Nous devrons donc tenir le plus grand compte de ces observations pour répondre au problème de la personnalité juridique inter-

---

(1) Le paragraphe 14 de la Convention sur les mesures transitoires fut donc retenu de préférence au paragraphe 1er de la même Convention. Le paragraphe 1er indiquait que l'action de la Haute Autorité, pendant la période transitoire comporte des négociations avec les pays tiers ayant pour objet « d'établir les bases de la coopération entre la Communauté et ce pays ». Le paragraphe 14 précisait au contraire, après avoir chargé les Etats membres d'engager des négociations avec le pays tiers, que « dans ces négociations la Haute Autrorité agissant sur instructions délibérées par le Conseil à l'unanimité, sera mandataire commun des gouvernements des Etats membres. Des représentants des Etats membres pourront assister aux négociations » (voir sur ce point, M. DE SOTO, *Les relations internationales de la C.E.C.A.*, *déjà* cité, p. 70).

(2) R.J. DUPUY, *Les relations extérieures des Communautés Européennes.* Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1961-1962, p. 27.

nationale de la C.E.E. que nous avons posé au début de notre étude. Nous nous contenterons de noter pour le moment que l'examen de l'association d'Etats tiers à la C.E.E. nous a permis de constater que l'autonomie dont jouit en principe la Communauté Economique Européenne, dans la sphère de ses relations extérieures, peut être dangereusement compromise par les Etats membres. C'est d'ailleurs dans le but d'éviter que cette autonomie puisse être contestée, que nous formulerons quelques propositions.

III. — Propositions

Nous avons suffisamment souligné comment la ratification de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. par chacun des Etats membres était peu défendable, nous ne reviendrons donc pas sur ce point.

Nous examinerons en revanche comment pourrait être appliqué le Traité de Rome pour que la conclusion d'accords d'association se fasse au nom seul de la Communauté.

Selon le Traité de Rome, l'accord n'est véritablement conclu de façon définitive, en ce qui concerne la Communauté, qu'après manifestation d'un accord unanime en Conseil des ministres, c'est-à-dire lorsque chaque Etat membre a déclaré y avoir souscrit de manière expresse et définitive.

Le Traité laisse donc suffisamment transparaître les Etats membres pour que l'on puisse dire que chacun d'eux, considéré institutionnellement, c'est-à-dire en tant que partie intégrante du Conseil des ministres, est détenteur de la réalité du « treaty making power » en matière d'association. Certes, ainsi que l'écrit le professeur Dupuy : « la décision est bien celle de l'organe et non des Etats, mais étant unanime, elle se situe pour ainsi dire, au cas limite de l'institutionalisme : celui où la volonté de l'organe repose sur la volonté de tous. » (1) On peut donc dire que la procédure de conclusion des accords d'association sauvegarde au maximum les droits des Etats.

Est-il paradoxal, dans ces conditions, de soutenir que cette thèse fortement teintée d'étatisme n'est cependant pas inconciliable avec toute idée communautaire ?

Absolument pas ! nous avons suffisamment mis l'accent sur le caractère dynamique de la Communauté pour pouvoir prétendre qu'à long terme cette attribution du Conseil des Ministres pourrait fort bien être maintenue dans une Communauté de type fédéral ! Il y a là encore l'amorce d'un système bicaméral qu'il serait dommage de ne pas entrevoir. Ceci supposerait certainement une révision du Traité, mais n'est-ce pas dans la logique de celui-ci. Cette révision pourrait consacrer la Commission comme véritable gouvernement de la Communauté, chargée de négocier et de signer de tels

(1) R.J. Dupuy, *op. cit.*, *R.C.A.D.I.*, 1960, T. II, p. 549.

accords d'association. Au Parlement Européen appartiendrait de contrôler la formation de ces accords. Au Conseil des Etats, véritable Sénat fédéral, reviendrait d'accepter ou de refuser la ratification de pareils accords par le Président de la Commission. Seulement, l'unanimité encore acceptable dans une Communauté à six ne serait plus de mise dans le cadre d'une Communauté élargie.

Aussi n'est-ce pas seulement, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la procédure de conclusion proprement dite qu'il faudrait corriger, mais aussi la procédure de formation de l'accord !

Nous s'en sommes cependant pas encore au stade d'une révision, et c'est toujours l'actuel Traité de Rome qu'il faut interpréter. Nous pensons, dans ces conditions, que la procédure de conclusion des accords d'association la plus conforme à la fois au texte de ce Traité et à la logique communautaire devrait se dérouler selon le schéma suivant.

1. Examen par le Conseil de la demande d'association émanant d'un Etat tiers.
2. Négociation par la Commission en contact avec le Conseil.
3. Apposition du paraphe de la Commission et des plénipotentiaires du Gouvernement de l'Etat tiers.
4. Consultation du Parlement Européen.
5. Examen de l'avis du Parlement Européen par le Conseil.

5 *bis*. Eventuellement, nouvelles négociations tendant à tenir compte de l'avis du Parlement Européen.

6. Signature du Conseil.
7. Délibération finale du Conseil des Ministres de la C.E.E. (à l'unanimité) engageant définitivement la Communauté (1).
8. Echange des instruments de ratification ; le dépôt du procès-verbal de la délibération du Conseil en tenant lieu en ce qui concerne la Communauté, et entrée en vigueur.

(1) Le Conseil des Ministres jouant ainsi le rôle du chef de l'Etat dans la plupart des Etats, ou de l'Assemblée plénière dans les organisations internationales de type classique (type O.N.U. ou institutions spécialisées).

TITRE QUATRIEME

L'ADMISSION D'UN ETAT TIERS AU SEIN DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE

L'admission d'un Etat au sein d'une organisation internationale lui confère la qualité de membre de cette organisation. Toutefois, l'admission étant une opération complexe, seule l'issue (favorable) de cette dernière met fin à la situation de tiers de l'Etat par rapport à l'organisation qui l'accueille.

A la différence de l'adhésion ou de l'accession (1) d'un Etat tiers à un traité collectif, du fait d'une simple déclaration unilatérale de sa part, conformément à une clause du traité autorisant ce procédé, l'admission implique en effet une demande d'admission de la part de l'Etat qui désire devenir membre d'une organisation internationale et une acceptation formelle des autorités compétentes de cette dernière (2). La demande d'admission d'un Etat tiers ne suffit donc pas à l'intégrer *ipso facto* au sein de l'ordre juridique d'une organisation internationale. L'Etat tiers n'est pas « admis » dans une organisation internationale du fait d'une simple déclaration de volonté de sa part (adhésion ou accession) mais par l'effet d'une décision arrêtée par les autorités compétentes, en principe, en fonction de conditions déterminées par l'acte constitutif de cette organisation (3).

L'admission d'un Etat tiers au sein de la Communauté s'intègre donc, dans ces conditions, dans le cadre de notre étude sur les

---

(1) Les deux termes sont aujourd'hui synonymes (cf. *Dictionnaire de la terminologie du droit international, op. cit.*, pp. 7 et 19).

(2) L'admission étant différente de l'adhésion ou de l'accession, on regrettera donc que certains auteurs emploient indifféremment l'un ou l'autre terme.

(3) Voir, par exemple, l'article 4, paragraphe 2 de la Charte des Nations Unies.

relations extérieures de la C.E.E. Tant que la demande d'admission d'un Etat n'a pas fait l'objet d'une acceptation définitive des autorités compétentes d'une organisation internationale, celui-ci est toujours dans la situation d'un Etat tiers. La meilleure preuve en est d'ailleurs que les autorités compétentes de l'organisation peuvent s'opposer à cette demande d'admission, c'est ce qui s'est produit à propos de la demande d'admission du Royaume Uni.

Nous étudierons successivement les problèmes posés par l'admission d'un nouvel Etat au sein de la Communauté, puis le refus de la demande d'admission du Royaume Uni.

CHAPITRE PREMIER

PROBLEMES POSES PAR L'ADMISSION D'UN NOUVEL ETAT

L'article 237 du Traité de Rome instituant la C.E.E. pose trois problèmes concernant la demande d'admission d'un Etat tiers (1). Ces trois problèmes sont les suivants :

— Qui peut devenir membre de la Communauté ? c'est-à-dire quelles sont les conditions requises pour devenir membre de la Communauté.

— A quels engagements doit souscrire le futur membre de la Communauté ?

— Selon quelle procédure doit s'effectuer l'admission d'un nouveau membre ?

Section I

Qui peut devenir membre de la Communauté?

Trois conditions semblent devoir être retenues à la lumière des dispositions du Traité et de l'esprit qui les anime.

---

(1) Cet article 237 est ainsi libellé :

« Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. »

L'article 205 du Traité Euratom est rédigé en des termes identiques. En revanche, l'article 98 du Traité C.E.C.A. ne prévoit pas la conclusion d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur.

L'Etat candidat doit être « européen » (première condition) ; sa structure politique doit être celle des Six pays de la Communauté et sa politique générale doit être conforme aux buts politiques que la Communauté cherche à atteindre (deuxième condition : conditions politiques) ; enfin, l'état de son économie doit lui permettre d'envisager une telle admission (troisième condition).

I. — Le caractère européen de l'Etat candidat

Aux termes de l'article 237 du Traité C.E.E., « tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté » (1).

Les limites de la Communauté en devenir, c'est-à-dire d'une « communauté élargie » coïncident donc avec celles de l'Europe. Hors de celles-ci, un Etat ne saurait solliciter son admission au sein de la Communauté ; tout au plus, et sous certaines conditions (2), pourrait-il demander à s'associer à la Communauté.

En revanche, « tout Etat européen » a vocation à devenir membre de la Communauté. Il ne saurait être question, en principe, d'exclusive à son égard.

Le Royaume Uni, par exemple, pouvait donc formuler de plein droit une demande d'admission. Etat européen, il remplissait cette condition nécessaire au dépôt des candidatures. L'invitation. faite par les Etats fondateurs de la Communauté à certains Etats tiers, d'adhérer à leur entreprise s'adressait bien à lui.

Notons, en effet, que ce ne sont pas seulement des aspects géographiques qui donnent sa signification au mot « européen » ; ce mot a également une résonance politique. Or, sur ce plan, le Royaume Uni est aussi européen que d'autres Etats.

S'il est vrai que « l'Angleterre... est insulaire... maritime... que sa nature, sa structure, sa conjoncture... diffèrent profondément de celles des continentaux », comme a pu le souligner le Général de Gaulle dans sa conférence de presse au Palais de l'Elysée, le 14 janvier 1963, la solidarité politique n'a jamais été liée à une quelconque continuité territoriale (3).

Certes, le Royaume Uni a commencé par ne pas croire à l'entre-

---

(1) Les articles 205 du Traité Euratom et 98 du Traité C.E.C.A. sont en ce sens.

(2) Cf. *supra* ce que nous avons dit à ce sujet.

(3) Le Général de Gaulle lui-même n'a d'ailleurs pas toujours professé cette opinion à propos de l'Angleterre. Il n'est, pour s'en convaincre, que de se reporter au discours qu'il prononça à Oxford le 25 novembre 1941. Il déclarait alors : « Quand on parlait à M. Thiers des relations franco-anglaises, il avait coutume d'écouter en silence le discours de son interlocuteur, puis il disait en regardant par-dessus ses lunettes : « Comme cela est intéressant ! Mais n'aurait-il pas suffi de dire que l'Angleterre est une île... » Peut-être M. Thiers avait-il raison de son temps...

M. Thiers qui longtemps n'avait pas cru aux chemins de fer, ne prévoyait évidemment ni l'Allemagne du XX^e siècle, ni l'aviation, ni les tanks. *Autrement, il n'aurait pas jugé que le fait que l'Angleterre est une île tranchait définitivement la philosophie de nos rapports.* »

(Rapporté par Roger Massip, *De Gaulle et l'Europe*, Paris, 1963.)

prise communautaire, a imaginé une zone de libre échange et constitué l'A.E.L.E. afin de faire pression sur le Marché Commun. Mais le même Royaume Uni est également membre de la Commission Economique pour l'Europe depuis 1946. Il est membre de l'O.E.C.E. depuis 1948. Il est membre du Conseil de l'Europe depuis 1949. Enfin, il est membre de l'U.E.O. depuis 1955. Le Royaume Uni était peut-être jusqu'alors pour une certaine forme de l'Europe, mais son caractère européen n'en est pas moins indéniable. Qu'il ait estimé s'être trompé sur la meilleure façon de contribuer à l'unification de l'Europe, et qu'il ait en conséquence décidé de s'engager dans la voie de l'intégration en demandant son admission au sein de la Communauté, ne peuvent que renforcer son caractère européen. Le Royaume Uni est donc européen, et il l'est autant, à certains égards, que certains des six Etats membres de la Communauté, dont la France qui, par la voix du Général de Gaulle, lui a refusé le droit de faire son entrée au sein de la Commnnauté. N'oublions pas, en effet, ainsi que le faisait remarquer M. Dehousse devant le Parlement Européen (1), que la France est le seul pays signataire de la Convention européenne des droits de l'homme qui ne l'ait pas encore ratifiée, que c'est le Parlement français qui a rejeté le projet de Traité constituant la C.E.D., et, que c'est à la suite de ce vote que le projet de Communauté politique élaboré par l'Assemblée *ad hoc* a été abandonné, que c'est la France qui oppose son veto à l'élection au suffrage universel des représentants au Parlement Européen et à la création d'une Université Européenne, enfin, que bien des griefs pourraient être faits à la France dans des domaines qui relèvent de la compétence de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O., puisque les divisions rapatriées d'Algérie n'ont pas été placées sous le commandement de l'O.T.A.N. et que les stocks nucléaires U.E.O. n'ont pas été déclarés malgré les accords de Paris ! Les faveurs juque-là accordées par un Etat européen à la formule de la coopération européenne ne doivent donc pas être considérées comme un obstacle à son admission au sein de la Communauté, par des Etats qui n'ont pas toujours eux-mêmes apporté un soutien inconditionnel à la formule de l'intégration européenne.

II. — Conditions politiques

Si les Etats fondateurs de la Communauté ont entendu faire du caractère européen d'un Etat une condition indispensable à la prise en considération de sa demande d'admission, il y a tout lieu de penser qu'ils désiraient ainsi s'assurer de l'aptitude de cet Etat à s'associer à la réalisation des objectifs politiques poursuivis par la Communauté.

C'est en effet un aspect sur lequel la demande d'admission doit mettre l'accent. . L'Etat européen, candidat à l'admission, doit

(1) Cf. *Débats*, Session 1962-1963, Séances du 4 au 8 février 1963, p. 58.

s'engager à participer au développement de la Communauté et son régime politique doit être le meilleur garant, aux yeux des Etats membres, de son aptitude à tenir cet engagement.

La demande d'admission d'un Etat européen doit être assortie de son engagement de souscrire aux implications politiques du Traité de Rome lui-même, ainsi qu'aux perspectives politiques que les Etats membres peuvent décider de lui adjoindre.

En demandant son admission au sein de la C.E.E., l'Etat candidat doit savoir qu'il devra renoncer, dans une large mesure, à la possibilité d'intervenir dans des domaines qui sont incontestablement politiques, ainsi d'ailleurs qu'en témoigne leur appellation selon le Traité de Rome, c'est-à-dire : *la politique* agricole (articles 39 et sq), *la politique* de conjoncture (chapitre premier du titre II) et *la politique* sociale.

Lorsque les Six ont décidé de créer un vaste marché intérieur européen, ils n'ont pu le faire qu'en étendant l'intégration aux divers aspects de la politique des Etats qui ont une influence sur l'économie. Ils ont en effet créé une union qui touche à une partie essentielle de leur politique intérieure et même à une partie de leur politique extérieure, à savoir la politique commerciale. L'Etat candidat à l'admission ne peut donc considérer, d'un côté, l' « économique » qui serait mis en commun dans le Marché Commun et, de l'autre côté, « le politique » qui demeurerait de sa compétence exclusive.

La vérité est qu'avec la Communauté Economique Européenne, l'intégration politique de l'Europe est déjà commencée dans des domaines essentiels, même si d'autres domaines (politique culturelle, politique de défense et les autres éléments de la politique étrangère) sont encore de la compétence des différents Etats.

L'Etat candidat devra donc s'engager à favoriser le développement de ces politiques communes et, pour ce faire, devra être prêt à aliéner une partie de son pouvoir de décision au profit d'institutions communautaires (1).

La même adhésion de principe devra être apportée par l'Etat candidat aux développements souhaitables de la Communauté, que ceux-ci aient trait à l'accélération du désarmement douanier de la Communauté ou, surtout, aux adaptations éventuelles de la structure institutionnelle de la Communauté. L'Etat candidat doit notamment faire siens, le principe d'une fusion des exécutifs ainsi que celui de l'élection au suffrage universel des représentants au Parlement Européen, d'ailleurs prévue par le Traité lui-même (article 138, paragraphe 3).

---

(1) Les règles en matière de vote, ainsi que les pouvoirs de la Commission et de la Cour de Justice sont autant d'éléments du Traité qui témoignent de ses implications politiques. On peut cependant remarquer que l'abandon de souveraineté qu'implique le Traité est compensé par un accroissement très réel, encore qu'il varie suivant la pondération dont son vote est affecté, de l'influence de chaque pays membre sur la politique de ses partenaires.

Enfin, l'Etat candidat doit se déclarer prêt à compléter le Traité de Rome au point de vue politique, en dehors même du champ d'application de celui-ci. Conformément aux décisions des chefs d'Etats ou de gouvernements réunis à Bad Godesberg, le 18 juillet 1961, l'Etat candidat doit donner son adhésion à la coopération européenne dans le domaine de la politique étrangère et de la défense.

M. Heath, Lord du Sceau privé, a ainsi déclaré le 10 octobre 1961, souscrire de plein cœur aux objectifs politiques et autres visés par la déclaration des chefs d'Etat ou de Gouvernements (1).

Il est évident, dans ces conditions, que, ni la Suisse, ni la Suède, ni l'Autriche, dont nous avons déjà dit qu'elles ne pourraient être associées de façon étroite à la Communauté sans renoncer à leur statut de neutralité, ne sauraient devenir membres de la Communauté (2). Une demande d'admission émanant de leur part ne pourrait en effet être retenue qu'au prix d'un abandon de leur neutralité, ou d'une méconnaissance du caractère politique de la Communauté.

Ce caractère politique de la Communauté nous paraîtrait encore méconnu si cette dernière ne se préoccupait pas de la nature du régime politique de l'Etat candidat à l'admission ; le régime politique de cet Etat doit même être considéré comme le meilleur garant à la fois de son aptitude et de sa volonté de participer à l'œuvre politique de la Communauté.

« Le régime politique d'un pays qui demande à entrer dans la Communauté ne saurait (donc) laisser celle-ci indifférente... La structure politique du pays en question (ne doit pas en faire) un corps étranger dans la Communauté. »

L'expérience de l'O.N.U. montre, si besoin était, la justesse de ces propos tenus par M. Birkelbach dans son rapport sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (3). A trop vouloir admettre de nouveaux membres en son sein, en dehors de toute appréciation relative à la capacité et à la volonté de ces derniers de remplir les obligations de la charte (4), l'O.N.U. a desservi la cause qu'elle devait servir. Il est malheureusement inutile de citer des exemples !

La preuve doit donc être faite par l'Etat candidat à l'admission du caractère démocratique de son régime.

Mais, alors que les exigences des Etats membres de la Communauté à l'égard d'un Etat candidat à l'association ne peuvent guère dépasser l'obligation pour celui-ci de leur faire la preuve de

---

(1) Cf. *Cinquième rapport général*, 1962, p. 227.

(2) La Suisse a d'ailleurs, pour sa part, longuement exposé les motifs qui lui interdisaient d'adhérer à la Communauté. (Cf. *Message du Conseil Fédéral* à l'Assemblée Fédérale : Message du 5 février 1960, pp. 20, 21 et 22).

(3) W. Birkelbach, *op. cit.*, parag. 24, p. 4.

(4) L'article 4, parag. 1, de la Charte des Nations Unies est en effet ainsi libellé : « Peuvent devenir membres des Nations Unies, tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte, et, au jugement *de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.* »

la légitimité démocratique de ses gouvernants, ces exigences peuvent être plus sévères à l'égard d'un Etat qui demande son admission au sein de la Communauté.

Outre le fait que ses gouvernants doivent être librement élus (1), il est notamment une condition, selon nous indispensable, que doit remplir l'Etat candidat ; celle-ci a trait au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans aucune discrimination. On peut suggérer à cet effet avec M. Birkelbach (2) que les Etats désireux d'adhérer à la Communauté aient l'obligation de reconnaître, à l'instar des Etats voulant devenir membres du Conseil de l'Europe, les principes figurant à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe. Selon cet article « Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre premier. » (3)

N'ayant pas été « considéré(s) comme capable(s) de se conformer aux dispositions de l'article 3 et comme en ayant la volonté » (4) ni l'Espagne, ni le Portugal, pourtant Etats européens, n'ont jusqu'alors été « invité(s) » par le Comité des Ministres à devenir membre(s) du Conseil de l'Europe ! Nous voyons là une preuve supplémentaire de leur impossibilité de devenir membres de la Communauté.

III. — Conditions économiques

Le fait de « devenir membre de la Communauté » implique pour le nouveau membre qu'il entre au sein de la Communauté avec les mêmes droits et les mêmes obligations que les autres Etats membres.

Les Etats membres, du fait de cette parité de leurs droits et de leurs obligations, peuvent exiger comme condition préalable à toute admission que l'Etat désireux d'entrer au sein de la Communauté ait non seulement la volonté mais aussi, et surtout, la possibilité de remplir les engagements économiques auxquels il souscrit. L'Etat candidat à l'admission doit donc présenter une structure économique que l'on puisse considérer comme suffisamment homo-

(1) Cette première condition a d'autant plus d'importance dans le cadre de l'admission d'un Etat, que le Traité lui-même prévoit l'élection au suffrage universel direct des représentants au Parlement Européen (article 138, paragraphe 3).

(2) *Op. cit.*, paragraphe 26, p. 5.

(3) Selon l'article premier du chapitre premier : « Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. »

(4) Cf. article 4 du Statut du Conseil de l'Europe.

gène par rapport à la Communauté. Le Traité de Rome impliquant notamment une élimination progressive des droits de douane et la suppression des contingentements, l'Etat nouvellement admis doit, d'une part, pouvoir affronter la concurrence qu'il va rencontrer sur son propre marché, en raison d'un afflux de marchandises en provenance des autres Etats de la Communauté, d'autre part, être à même de profiter de son libre accès aux marchés des autres Etats membres, grâce à une capacité de production de biens exportables qui puissent trouver preneurs sur ces marchés.

Un Etat européen insuffisamment développé ne peut donc être admis au sein de la Communauté ; la seule façon pour lui de participer à l'entreprise communautaire est de solliciter son association à la Communauté. Nous savons que c'est la solution qui a été retenue pour la Grèce.

Section II

A quels engagements doit souscrire le futur membre de la Communauté?

L'expression « Communauté Economique » que l'on trouve, aussi bien dans le titre même du Traité qu'à l'article premier du Traité instituant la C.E.E. est bien la preuve que les Etats qui demandent leur admission doivent participer à quelque chose de plus qu'une zone de libre échange ou une union douanière. L'expression de Communauté, fait en effet apparaître que c'est un objectif général et unitaire qui est proposé aux Etats membres.

A aucun moment, le Traité ne parle d'ailleurs d'union douanière comme d'un but en soi. Au contraire, l'article 3 du Traité parle explicitement de l'abolition des droits de douane et des restrictions quantitatives, de l'établissement d'un tarif douanier extérieur commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers comme autant d'instruments destinés à réaliser la Communauté.

L'institution d'une politique commune dans le domaine agricole, dans celui de la libre circulation des personnes, des services et des capitaux et dans celui des transports, ou la décision d'entreprendre des actions communes par l'intermédiaire de la Banque Européenne d'investissement ou dans le cadre de l'association des pays et territoires d'outre-mer sont aussi fondamentales et, l'obligation pour les nouveaux Etats membres de les adopter dans leur totalité ne saurait prêter à discussion. Enfin, les auteurs du Traité de Rome se sont très bien rendu compte qu'il ne suffisait pas, pour faciliter les échanges intérieurs, d'éliminer les droits de douane ou les contingentements, ni d'établir un tarif douanier extérieur commun. Une fois ces deux opérations réalisées, les autres inégalités

existantes prennent d'autant plus d'importance que les restrictions à la concurrence sont provoquées par elles. Afin de parvenir à une égalité aussi satisfaisante que possible des conditions de concurrence, les auteurs du Traité ont alors prévu des dispositions constitutives d'une législation uniforme des ententes, des mesures contre le dumping et les aides gouvernementales, enfin bien d'autres dispositions réglementaires susceptibles d'éliminer les entraves du commerce des marchandises. Ce sont là autant de règles dont le caractère politique indéniable ne peut que souligner l'importance auprès des nouveaux Etats membres qui ont l'obligation de les faire leurs.

Enfin, la Communauté Economique Européenne n'étant elle-même que l'un des « trois éléments... d'une construction unitaire » (1), il paraît conforme à une conception dynamique de la construction communautaire que la demande d'admission d'un Etat européen à la C.E.E. soit nécessairement accompagnée d'une même demande d'admission aux deux autres Communautés.

« Devenir membre de la Communauté » c'est donc en adopter tous les éléments : union douanière, politiques communautaires, règles communautaires, et considérer la C.E.E. elle-même comme l'un des éléments d'une plus grande Communauté Européenne à laquelle l'Etat candidat doit exprimer sa volonté de participer.

Cependant, l'Etat candidat à l'admission ne doit pas seulement tenir compte de la lettre du Traité, il lui faut encore souscrire à l'ensemble des décisions et des règlements qui ont été adoptés depuis la mise en vigueur du Traité et qui ont force obligatoire pour les Etats membres de la Communauté. L'une des caractéristiques essentielles du Traité de Rome, symbolisée d'ailleurs par l'expression de « Traité cadre », réside, en effet, dans le fait que si cet instrument définit clairement les objectifs et les buts de la Communauté, établit des calendriers pour l'élaboration des politiques et l'introduction des mesures d'application, fixe les procédures et délimite les sphères de compétence de ses institutions, il prévoit, d'autre part, que la teneur et les détails de ces politiques devront être élaborées progressivement au cours de la période de transition.

Le nouvel Etat membre doit donc prendre ses engagements à l'égard de la Communauté, en tenant compte à la fois de la lettre du Traité et de ses derniers développements. La Commission de la C.E.E. a d'ailleurs officiellement pris position en ce sens dans un communiqué de presse du 13 avril 1961. Elle y déclarait que l'admission d'un Etat tiers au sein de la C.E.E. impliquait nécessairement « l'acceptation intégrale de toutes les dispositions arrêtées lors de la conclusion du Traité ou prises entre temps en exécution des clauses du Traité » (2).

Interpellée sur la portée de ces termes, la Commission s'en

(1) Cf. « Résolution du Parlement Européen », déjà citée du 27 juin 1958. *J.O. des Communautés Européennes*, 26-7-1958, p. 260/58.

(2) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 6, juin 1961, p. 12. *J.O. des Communautés Européennes*, 13 juin 1961, p. 776/61.

expliqua dans sa réponse à une question écrite de M. Kalbitzer (1). La Commission fit remarquer que « l'article 237 concernant l'adhésion mentionne les « conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne ». Dans le cas où Etat européen demanderait à devenir membre, il peut être souligné que le mot « amendements » n'a (donc) pas été retenu par le Traité de Rome dans l'article 237 (à la différence, par exemple, de l'article 236) mais que c'est un autre mot, celui « d'adaptations », qui a été choisi ; les adaptations ne pouvant être que celles entraînées par l'admission elle-même. »

Cette précision importante étant faite, la Commission n'en reconnut pas moins que « les adaptations » ainsi entendues, étaient non seulement « possibles » mais encore « indispensables ». En effet, à la fois sur le plan de la répartition des différentes charges financières et sur celui des aménagements institutionnels (nombre de voix, nombre de sièges dans les différentes institutions ou organes, etc...), le traité devra être matériellement modifié pour tenir compte de la présence du nouveau membre.

L'admission au sein de la Communauté implique donc des « adaptations » mais seulement des « adaptations ». L'Etat candidat ne doit espérer ni modification du Traité, ni remise en question des mesures arrêtées en application de celui-ci.

I. — L'union douanière

L'acceptation de l'union douanière implique en principe de la part du nouveau membre, d'une part, qu'il supprime dans les délais fixés par les institutions communautaires, ses droits de douane et ses contingentements à l'égard des autres membres de la Communauté, d'autre part, qu'il adopte le tarif douanier extérieur commun de la Communauté. Le nouveau partenaire doit donc, en principe, accéder automatiquement au niveau du désarmement douanier et contingentaire déjà atteint par les autres Etats membres : « Il faut rejeter, écrit M. Birkelbach, l'idée de l'octroi automatique à de nouveaux membres d'une période transitoire qui aurait la même durée que la période accordée aux six membres actuels, mais qui ferait simplement suite à cette dernière du fait d'une adhésion plus récente (2) ». Le nouvel Etat membre ne doit pas plus pouvoir remettre en question le tarif douanier extérieur commun établi sur la base de la moyenne arithmétique des tarifs en vigueur lors de la constitution de la Communauté. « Le Traité, ainsi que l'écrit encore M. Birkelbach, est un acte définitif et, de ce fait, les compromis adoptés sont passés dans la structure de la

(1) Question écrite N° 21 en date du 5 mai 1961
J.O. des Communautés Européennes, 13 juin 1961, p. 776/61.
(2) Birkelbach, Rapport déjà cité parag. 23, p. 24.

Communauté » (1). L'adoption de tout autre principe marquerait en effet les relations commerciales de la Communauté avec les Etats tiers d'une trop grande incertitude.

Cependant, le principe du maintien du tarif douanier extérieur commun ne signifie pas qu'aucun tarif ne puisse être, en certains cas, l'objet d'une « renégociation » avec les membres de la Communauté. Les Etats membres ayant d'ailleurs eux-mêmes excepté un certain nombre de produits, qui les intéressaient tout particulièrement lors du calcul du tarif douanier extérieur commun sur la base de la moyenne arithmétique, il paraît fort possible de tenir compte des intérêts légitimes d'un partenaire désireux d'être admis au sein de la Communauté. Il doit suffire à ce nouveau partenaire de dresser la liste de produits qu'il peut légitimement considérer comme étant importants pour lui, et dont il voudrait voir réviser les tarifs pour qu'intervienne une « adaptation » du tarif extérieur commun. Cependant, la solution de principe pour les Six devrait consister à ne consentir des avantages aux nouveaux membres qu'en subordonnant leur existence à certains délais.

C'est la solution qui fut retenue de part et d'autre lors des négociations entre la Grande-Bretagne et les Etats membres de la Communauté. Le Chef de la délégation britannique, le 10 octobre 1961, se déclara disposé à « accepter la structure du tarif douanier commun comme base du tarif commun de la Communauté élargie..., (excepté le droit) de négocier un régime spécial pour certaines positions du tarif » ; « la liste n'en serait pas longue » s'empressait-il d'ajouter (2).

II. — Les politiques communes

Le nouveau membre doit également prendre l'engagement de souscrire aux politiques communes prévues par le Traité. Le fait d'entrer dans la Communauté implique en effet de la part du nouveau membre qu'il accepte, sans restriction, une politique commune dans le domaine agricole, dans celui de la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, dans celui des transports, au sein de la Banque Européenne d'Investissement et à l'égard des pays associés à la Communauté. Elever des objections de principe à ce sujet équivaudrait à refuser l'idée même de Communauté et à lui substituer la notion plus restreinte d'union douanière... ce que n'est pas seulement la Communauté. La méconnaissance profonde de cette réalité constitue un obstacle à l'admission. Enfin, il doit aller de soi que les premières mesures intervenues dans le cadre de ces politiques communes s'appliquent de plein droit aux nouveaux membres. Il ne saurait être question de discu-

(1) Birkelbach, *op. cit.*, p. 7.

(2) *Rapport au Parlement Européen sur l'Etat des négociations avec le Royaume-Uni*, Bruxelles, 26 février 1963, p. 62.

ter à nouveau le contenu de ces mesures sous prétexte de l'admission d'un nouveau membre. Il en va d'ailleurs de même des règles communes.

III. — Les règles communes

Ces règles (prévues par les dispositions de la III[e] partie du Traité) ont pour but, d'une part, d'empêcher les Etats de remplacer les barrières douanières supprimées, par une application inégale des règles de concurrence (articles 85 à 90), par des pratiques de dumping (article 91), par des aides aux entreprises (articles 92 à 95), par des impôts et taxes fiscales (articles 95 à 99) ou autres réglementations susceptibles de fausser les conditions de concurrence sur le marché commun et de provoquer, de ce fait, une distorsion (articles 100 et 101), d'autre part, d'obliger les Etats à recourir à une coordination, à une harmonisation puis à une organisation de leur politique économique et sociale.

Les Etats désirant être admis au sein de la Communauté doivent donc, obligatoirement, souscrire à ces dispositions essentielles. On peut même penser qu'ils manifesteraient un esprit véritablement communautaire en se préparant, dès avant leur admission, à l'application de ces règles. Un Etat candidat à l'admission, par exemple, pourrait faire la preuve de son acceptation de se plier aux exigences du Traité en mettant fin, avant même son admission, à toute « aide incompatible avec le marché commun », c'est-à-dire aux aides altérant les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

IV. — L'adhésion à la C.E.C.A. et à l'Euratom

Le cloisonnement du Marché Commun européen en trois secteurs ne s'explique que pour des raisons historiques. La C.E.C.A. n'a en effet jamais été conçue que comme le prélude d'une Communauté plus vaste qui engloberait tous les secteurs de la vie économique; l'institution d'un marché commun de deux produits aussi essentiels que le charbon et l'acier devait être le moteur d'une intégration totale de l'économie. D'un autre côté, l'Euratom ne dut son existence qu'à la seule crainte des auteurs du Traité de Rome de voir échouer un projet de marché commun généralisé qui intéresserait donc également l'énergie nucléaire; le souvenir de l'échec du projet de traité instituant la C.E.D. était encore présent à tous les esprits.

Le caractère artificiel de cette division étant évident, tous les Etats désireux d'être admis au sein de la C.E.E. doivent donc considérer les deux autres Communautés comme les compléments nécessaires de la première et solliciter leur admission au sein de chacune d'elles. Il faut d'ailleurs convenir que l'unité institutionnelle des

trois Communautés (1) ne se prête guère à l'admission d'un Etat tiers à l'une seule des trois Communautés ; nous pensons même qu'il s'agit là d'un obstacle à l'admission d'un Etat à la seule Communauté Economique Européenne. Le Conseil semble avoir d'ailleurs résolu le problème en déclarant le 27 septembre 1961 : « que pour des raisons politiques et économiques, l'adhésion à la C.E.E. d'un pays implique également l'adhésion à la C.E.C.A. et à l'Euratom » (2).

La Grande-Bretagne et le Danemark ayant demandé leur admission au sein de la C.E.E., se sont pliés de bonne grâce à cette conception du Conseil (3) et ont adressé une demande en ce sens au président en exercice du Conseil spécial de ministres de la C.E.C.A., ainsi qu'au président en exercice du Conseil de l'Euratom (1).

Il est d'ailleurs très intéressant de constater que les gouvernements de ces deux pays ont déclaré souscrire à la réalisation complète des objectifs énoncés dans le Traité instituant la C.E.C.A. (2) dont le caractère supranational est le plus prononcé.

M. Heath, en sa qualité de chef de la délégation britannique pour les négociations en vue de l'admission au sein de la C.E.C.A., déclara notamment le 17 juillet 1962 à Luxembourg devant les représentants des six gouvernements des Etats membres et de la Haute Autorité : « Nous sommes prêts à souscrire entièrement aux objectifs et principes fondamentaux du Traité de Paris. Nous ne

---

(1) Voir *supra*, nos développements relatifs aux relations instituant une fusion des Communautés.

(2) Cf. *Rapport au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, p. 12.

(3) M. Lange, Ministre des Affaires Etrangères de la Norvège, qui a également demandé son admission au sein de la C.E.E., s'est contenté de déclarer que son pays adhèrerait à la C.E.C.A. et à l'Euratom « le moment venu ». *Bulletin de la C.E.E.*, août 1962, N° 8, p. 15.

(4) M. MacMillan, Premier Ministre de Grande-Bretagne, a ainsi adressé le 28 février 1962, à M. Antoine Spinoy, Président en exercice au Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A., une lettre par laquelle il lui faisait savoir que son gouvernement souhaitait entamer des négociations en vue de l'admission de la Grande-Bretagne à la C.E.C.A., conformément à l'article 98 du Traité de Paris. Par une lettre adressée le même jour à M. Couve de Murville, Président en exercice du Conseil de l'Euratom, M. Mac Millan fait également savoir que son gouvernement souhaite entamer des négociations en vue de l'admission de la Grande-Bretagne à l'Euratom, conformément à l'article 205 du Traité de Rome (cf. *Bulletin de la C.E.E.*, N° 5, pp. 19 et 20).

M. J.O. Krag, Ministre des Affaires Etrangères du royaume du Danemark a adressé la même demande le 16 mars 1962 tant au Président en exercice du Conseil de Ministres de la C.E.C.A., qu'au Président en exercice du Conseil de l'Euratom (*Ibid.*).

On trouvera le texte (in extenso) des lettres adressées au Président en exercice du Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A. dans le *Bulletin de la C.E.C.A.*, avril 1962, 7e année, N° 1, pp. 16 et 17.

Pour le texte de la réponse adressée au Gouvernement britannique ainsi qu'au Gouvernement danois, voir également : *Bulletin de la C.E.C.A.*, 7e année, N° 2, 2e trimestre 1962, pp. 22 et 23.

(5) Cf. Le texte des lettres précitées et ayant pour objet la demande d'admission de la Grande-Bretagne et du Danemark.

voyons aucune nécessité de proposer au cours des présentes négociations des amendements au texte du Traité, si ce n'est là où des *adaptations* (1) seraient nécessaires en raison de l'accession d'un nouveau membre. S'il existe de votre côté ou du nôtre des problèmes particuliers concernant les dispositions du Traité ou des aménagements provisoires, nous estimons qu'il devrait être possible de les règler au moyen de Protocoles » (2).

Les représentants des gouvernements des six Etats membres de la C.E.C.A., se déclarèrent évidemment très satisfaits de constater que le gouvernement britannique était prêt à souscrire entièrement aux objectifs et principes fondamentaux du Traité de Paris. M. Elvinger, en sa qualité de président en exercice du Conseil spécial de ministres de la C.E.C.A., s'empressa de dire à M. Heath quelle portée, ses collègues et lui-même, prêtaient en effet à la déclaration qu'il venait de leur faire. « Ils comprennent, dit-il, que cette déclaration entraîne, outre l'acceptation des règles du Traité, celle des actes des Institutions de la Communauté, des accords conclus par les Etats membres et les institutions entre eux (3) ou avec des Etats tiers et les organisations internationales en application de celui-ci, le tout, compte tenu des adaptations qui s'imposeraient en raison de l'adhésion d'un nouveau membre » (4).

Section III

La procédure selon laquelle doit s'effectuer l'admission d'un nouveau membre au sein de la C.E.E. (5)

L'on peut aisément distinguer trois phases dans la procédure d'admission d'un nouveau membre au sein de la Communauté, telle qu'elle est prévue par l'article 237 du Traité de Rome.

---

(1) C'est nous qui soulignons.

(2) Cf. *Bulletin de la C.E.C.A.*, 7e année, N° 3 — 3e trimestre 1962, pp. 24 à 30, voir notamment p. 26.

(3) Cf. *Bulletin de la C.E.C.A.*, 8e année, N° 1, 1er trimestre 1963.

(4) M. Heath semble avoir donné la preuve des bonnes dispositions de la Grande-Bretagne à cet égard, en déclarant, dans un discours prononcé à Luxembourg à l'occasion de la demande de l'admission de la Grande-Bretagne au sein de la C.E.C.A., que celle-ci était prête à signer le Protocole qui a été joint au Traité C.E.C.A. en 1957 et qui prévoit l'élaboration d'une politique énergétique commune des Six. « Dès que les négociations avec la Grande-Bretagne seront arrivées à leur terme, déclara M. Heath, nous serons prêts à coopérer pleinement à l'élaboration d'une politique énergétique commune » (*The Financal Times* du 18-7-1962).

Sur les négocations entre la Grande-Bretagne et la C.E.C.A., voir : *Onzième rapport général de la Haute Autorité de la C.E.C.A.*, mai 1963, pp. 74 et sq.

(5) Van Der Goes Van Naters, « Rapport fait au nom de la Commission politique sur la procédure à suivre pour la conclusion des accords d'adhésion », *Document*, N° 75 du 16 octobre 1961.

La première est relative à l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord qui consacrera l'admission d'un nouveau membre au sein de la Communauté. C'est la phase du dépôt de la demande d'admission et de son examen, celle-ci doit être adressée au « Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité ».

La seconde a trait aux négociations proprement dites. Etats membres et Etat demandeur tentent alors de réaliser un accord sur « les conditions de l'admission et les adaptations que celle-ci entraîne ».

La troisième concerne la ratification « par tous les Etats contractants en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives ».

I. — La première phase : l'ouverture des négociations

La sous-jacence des Etats membres de la Communauté apparaît dès ce premier stade la procédure. Nous noterons en effet que c'est au Conseil que la demande doit être adressée, que celui-ci n'a l'obligation de prendre l'avis que de la seule Commission, qu'enfin il se prononce à l'unanimité.

Dès le départ, le Conseil, collège des souverainetés, apparaît donc, au détriment de la Commission, comme le véritable organe représentatif de la Communauté. C'est à lui que la demande d'admission doit être adressée. La Commission n'est d'ailleurs sollicitée que pour avis, c'est-à-dire que le Conseil n'est juridiquement pas tenu d'épouser ses vues. En outre, le Parlement Européen est complètement ignoré. Nous avons cependant déjà cru pouvoir expliquer cette absence de toute consultation du Parlement, lorsque nous avons examiné la procédure de conclusion des accords d'association (1). Enfin, et plus que tout, l'unanimité requise pour la prise en considération d'une demande d'admission témoigne du pouvoir discrétionnaire que retrouve chacun des Etats à ce stade de la procédure. Le vote d'un seul Etat membre suffit en effet à tenir un Etat tiers à l'écart de la Communauté et à arrêter, ipso facto, le déroulement de la procédure. L'acquiescement de la collectivité des Etats membres déclenche en revanche les négociations entre les Etats membres et l'Etat demandeur.

Quatre demandes d'admission ont ainsi été adressées au Conseil

(1) Rappelons que, selon nous, ce fut le désir des auteurs du Traité de Rome de sauvegarder l'uniformité de la procédure d'admission au sein des trois Communautés qui les conduisit à retenir comme nécessaire le seul avis de la Commission (art. 237, Traité C.E.E., art. 205, Traité Euratom) à l'exclusion de celui du Parlement Européen. Le Traité instituant la C.E.C.A. (art. 98) ne fait en effet obligation au Conseil que de prendre « l'avis de la Haute Autorité ». Il ne pouvait guère d'ailleurs en être autrement puisque la procédure de consultation n'existe en aucune façon dans le Traité C.E.C.A. et est une innovation du Traité C.E.E.

qui les a acceptées à l'unanimité après avoir pris l'avis de la Commission. Ces demandes émanaient de la Grande-Bretagne, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège.

A. — LE DÉPOT DE LA DEMANDE D'ADMISSION

M. Mac Millan a déposé la demande d'admission de la Grande-Bretagne dans une lettre en date du 9 août 1961 adressée à M. Ludwig Ehrard, président en exercice du Conseil de Ministres de la C.E.E. (1). Ce dernier en accusa réception dans une lettre en date du 14 août 1961 par laquelle il faisait savoir qu'il avait « immédiatement transmis la lettre » du Premier Ministre « aux membres du Conseil et pris les mesures nécessaires pour que les procédures prévues par le Traité soient appliquées dans les meilleurs délais » (2).

M. Otto Krag, ministre des affaires étrangères du Danemark a déposé la demande d'admission du Danemark (3) dans une lettre en date du 10 août 1961 adressée également à M. Ludwing Erhard, président en exercice du Conseil de Ministres de la C.E.E. (4). M. Ludwig Erhard en accusa réception dans une lettre en date du 16 août 1961, par laquelle il faisait savoir qu'il avait « immédiatement transmis » la demande danoise « aux membre du Conseil » (5) ; le 28 août, il assurait M. Krag que « les procédures prévues en la matière par le Traité seraient appliquées dans les meilleurs délais » (6).

M. Lemass, Premier Ministre de l'Eire (Irlande), a déposé la demande d'admission de l'Eire dans une lettre en date du 31 juillet 1961 adressée au Président en exercice du Conseil de Ministres de la C.E.E. (7). Ce dernier en accusa réception le 14 août 1961.

M. Halvard Lange, ministre des Affaires Etrangères de Norvège, a déposé la demande d'admission de la Norvège (8) dans une lettre en date du 2 mai 1962 adressée à M. Couve de Murville, président

---

(1) Cf. Texte de la lettre. *Bulletin de la C.E.E.*, sept./oct. 1961, N° 9/10, p. 5.

(2) *Bulletin de la C.E.E. Ibid.*, p. 18.

(3) Cette demande fut autorisée par un vote du Parlement danois dont les résultats furent les suivants : 152 voix pour et 11 (les socialistes populaires) contre. (Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, p. 23. On trouvera dans ce même bulletin des extraits du discours prononcé par M. Krag devant le parlement danois).

(4) *Bulletin de la C.E.E., Ibid.*, p. 20. Une copie de cette lettre fut remise à la Commission.

(5) *Bulletin de la C.E.E., Ibid.*, p. 23.

(6) *Bulletin de la C.E.E., Ibid.*, p. 24.

(7) *Bulletin de la C.E.E., Ibid.*, p. 25.
Une copie de cette lettre fut remise à la Commission le 3 août.

(8) Cette demande fut autorisée par un vote du Parlement norvégien le 28 avril 1962, et dont les résultats furent les suivants : 113 voix pour, 37 contre. (Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, juin 1962, N° 6, p. 10). On trouvera dans ce même Bulletin des extraits du discours prononcé par M. Lange devant le Parlement norvégien.

en exercice du Conseil de ministres de la C.E.E. (1). M. Couve de Murville en accusa réception dans une lettre en date du 15 mai 1962, par laquelle il faisait savoir que la demande avait été transmise aux membres du Conseil, et que les procédures prévues par le Traité avaient été entamées (2).

B. — L'avis de la Commission

Par une lettre en date du 25 août 1961, M. Erhard, président en exercice du Conseil de la C.E.E., a demandé au Président de la Commission de la C.E.E., l'avis de cette dernière au sujet de l'admission de la Grande-Bretagne au sein de la C.E.E. (3). Un même avis de la Commission a également été sollicité le 6 septembre au sujet de l'admisison du Danemark au sein de la C.E.E. (4).

Le Président de la Commission fit savoir dans une lettre en date du 7 septembre, en ce qui concerne l'admission de la Grande-Bretagne (5), et dans une lettre en date du 15 septembre, en ce qui concerne l'admission du Danemark (6) que la Commission se réjouissait beaucoup que le gouvernement britannique ainsi que le gouvernement danois aient demandé l'ouverture de négociations en vue de leur admission au sein de la Communauté. Le Président de la Commission ajoutait que cette dernière souhaitait « que ces négociations soient ouvertes sans délai ». Une telle attitude de la part de la Commission était d'ailleurs prévisible à l'égard de la Grande-Bretagne, puisqu'elle s'était empressée d'exprimer sa satisfaction dès le 1er août (7), à la suite de la déclaration de M. Macmillan anonçant devant la Chambre des Communes la décision du gouvernement de Sa Majesté « de faire une demande officielle, au titre de l'article 237 du Traité » (8).

Cependant, la Commission n'entendait pas se limiter à l'expression de ce simple « satisfecit » ; elle prétendit fort judicieusement être en droit de donner son avis « au fur et à mesure du déroulement des négociations », en fonction « des résultats de celles-ci ». Elle tira en effet argument du fait que ces négociations devaient porter « sur un ensemble de problèmes intéressant la Commu-

---

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, mai 1962, N° 5, p. 21. Une copie de cette lettre fut remise par M. Torgensen, ambassadeur auprès des Communautés Européennes, à M. Rey, président du Groupe des relations extérieures de la Communauté.

(2) *Bulletin de la C.E.E.*, juin 1962, N° 6, p. 9.

(3) *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, p. 18.

(4) *Bulletin de la C.E.E.*, *ibid.*, p. 24.

(5) *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, p. 18.

(6) *Bulletin de la C.E.E.*, *ibid.*, p. 24.

(7) *Ibid.*, p. 10 : « La Commission de la C.E.E., disait-elle dans un communiqué, a pris connaissance avec un très grand intérêt et une très vive satisfaction de la déclaration faite par M. Macmillan... Elle la considère (en effet) comme un tournant dans la politique européenne d'après-guerre... Elle est résolue à apporter son plein concours à la solution positive des problèmes... »

(8) *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, pp. 7 à 10.

nauté » et pour lesquels, conformément aux dispositions mêmes du Traité, elle était compétente.

S'il ne s'agissait en effet que de la seule application de l'article 237 du Traité, la tâche de la Commission serait très limitée ; celle-ci, ainsi que nous l'avons souligné, devrait se contenter d'émettre un avis, c'est-à-dire répondre par oui ou par non à la demande qui lui est faite par Conseil. Mais, dans l'une et l'autre hypothèse que nous avons évoquées et plus particulièrement dans le cas de la demande d'admission de la Grande-Bretagne (1), bien d'autres problèmes se trouvaient posés qui dépassaient le seul cadre de l'article 237 et qui intéressaient en revanche la Communauté. Il s'agissait, ainsi que nous le verrons, du niveau du tarif douanier extérieur commun, de divers produits agricoles ou industriels de pays du Commonwealth, et, par là-même, de l'association éventuelle de pays dépendants et indépendants du Commonwealth et, par là même, de la révision du Traité (2), de l'association éventuelle de pays de l'A.E.L.E., de l'agriculture britannique, en conclusion, de problèmes fort différents, mais traités simultanément à la demande de la Grande-Bretagne. Or, tous ces problèmes intéressent la Communauté, et la Commission dispose d'un droit propre sur chacun d'entre eux. C'est, soit le droit de négocier elle-même certains accords, notamment les accords commerciaux (article 111), et les accords d'association (article 238), soit le droit d'être consultée par le Conseil (article 236), soit enfin, le droit de faire des propositions au Conseil qui ne peut y apporter de modifications qu'à l'unanimité (article 149). Il serait donc contraire au Traité d'empêcher la Commission d'user de ses prérogatives, ce qui implique au moins, que la Commission puisse participer aux négociations en vue de la conclusion d'un accord entre les Etats membres de la Communauté et l'Etat demandeur, soit pour y faire des propositions ou donner des avis, soit pour négocier ou bien seule au nom de la Communauté, ou bien conjointement avec les Etats membres.

C'est le point de vue que la Commission a exposé à juste titre en déclarant dans sa réponse au Conseil tant le 7 septembre à propos de l'admission du Royaume Uni, que le 15 septembre à propos de l'admisison du Danemark. « Etant donné que (les) négociations porteront sur des problèmes intéressant la Comunauté, la Commission exprimera son opinion sur ceux-ci au fur et à mesure du déroulement des négociations. C'est sur la base des résultats de celles-ci que la Commission donnera l'avis prévu par l'article 237 du Traité. »

La Commission doit donc donner un avis sur la demande d'admission du Etat tiers, pour ce qui est de l'application pure et simple de l'article 237, mais elle est en droit de différer ce même

(1) Il y a d'ailleurs tout lieu de penser qu'il doit en être ainsi, à l'occasion de toute demande d'admission.

(2) N'oublions pas, en effet, que la simple adjonction d'un protocole additionnel en faveur de l'un des pays intéressés doit être considérée comme une modification substantielle du Traité puisque les protocoles font juridiquement partie intégrante du Traité (article 239).

avis pour toutes questions étrangères à l'article 237 et pour lesquelles elle dispose, selon le Traité, d'un droit de proposition ou de négociation.

C. — La décision du Conseil

Le Conseil, lors de sa session des 25, 26 et 27 septembre 1961, a examiné les demandes d'admission introduites par la Grande-Bretagne et le Danemark et a approuvé à l'unanimité le texte de la réponse favorable à adresser aux gouvernements de ces pays. Cette réponse a été remise le 27 septembre 1961 par le Président en exercice du Conseil aux ambassadeurs de Grande-Bretagne et du Danemark auprès des Communautés Européennes (1).

Le Conseil a examiné la demande introduite par l'Irlande au cours de sa session des 23, 24 et 25 octobre 1961 et approuvé à l'unanimité le texte de la réponse favorable à adresser au Gouvernement de ce pays. Cette réponse a été remise le 24 octobre, par le Président en exercice du Conseil à l'ambassadeur d'Irlande auprès des Communautés (2).

Afin d'engager les négociations dans les meilleures conditions possibles, le Conseil demandait aux trois gouvernements d'accepter un échange de vues sur les problèmes que posent leurs demandes d'admission et les conséquences qu'il convient d'en tirer, ainsi que sur certaines questions de procédure ; cette première réunion devait alors permettre d'entamer les négociations proprement dites.

II. — La deuxième phase : les négociations proprement dites

Selon le texte du Traité, celles-ci sont de la compétence des Etats membres et de l'Etat demandeur.

L'article 237, alinéa 2, prévoit, en effet, que « les conditions de l'admisison et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur ».

Cependant, le libellé même de cet article en limite la portée. Selon cet article, les Etats membres n'ont de compétence que pour négocier les seules « conditions de l'admission et les adaptations du présent Traité que celles-ci entraîne » ; or, excepté ces « adaptations » qui « ne peuvent être que celles entraînées par l'admission elle-même » (1) et qui sont nécessairement de la compétence

---

(1) Voir le texte de ces lettres : *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, pp. 6 et 21.

(2) Voir le texte de cette lettre : *Bulletin de la C.E.E.*, décembre 1961, N° 12, p. 23.

Voir également : *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 257.

(3) C'est-à-dire celles qui sont impliquées par la présence d'un nouveau membre au sein de la Communauté et qui ont trait à la répartition des différentes charges financières et aux aménagements institutionnels (nombre de sièges dans les différentes institutions ou organes, etc...).

exclusive des Etats parties aux négociations, les « conditions » de l'admission, à la demande des Etats candidats, peuvent intéresser des problèmes qui dépassent le cadre de l'article 237 et pour lesquels, nous l'avons vu, la Commission dispose d'un droit propre... Comment résoudre ce problème ?

La Commission, soutenue en cela par le Parlement Européen (1), aurait aimé être le porte-parole commun des six Etats membres de la Communauté, face à l'Etat demandeur. Cette solution, selon le Président Hallstein, aurait en effet permis de donner à la négociation plus de dynamisme et de souplesse et lui aurait assuré plus de continuité (2), elle aurait enfin été conforme aux droits de la Commission sur bien des problèmes abordés au cours des négociations.

Naturellement, le rôle de la Commission se serait limité à la conduite des négociations ; les Etats se seraient réservé le droit de signer l'accord avant que n'intervienne sa ratification en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives. Il était hors de question pour la Commission, d'exiger son assentiment pour la signature de l'accord. « La Commission n'oublie pas, déclara son Président devant le Parlement après la suspension des négociations avec la Grande-Bretagne, que le Traité de Rome laisse en définitive la question de l'adhésion d'un nouveau membre à la décision souveraine unanime des gouvernements membres, considérant manifestement que la personnalité de la Communauté, telle qu'elle est déterminée par sa composition est une chose trop étroitement liée à l'ensemble de la politique de chaque Etat membre pour qu'elle puisse être entièrement abandonnée aux institutions de la Communauté. » (3)

Malgré ce respect du droit des Etats, le Conseil, lors de sa session des 25 et 26 septembre 1961, c'est-à-dire quelques jours avant l'ouverture des négociations avec la Grande-Bretagne, s'opposa à cette solution et adopta la position suivante :

« 1. La négociation prévue par l'article 237 est une négociation entre les Six Etats de la Communauté et la Grande Bretagne.

Les Etats de la Communauté présenteront à la Grande-Breagne, dans toute la mesure du possible, des points de vue communs.

2. Les Gouvernements des six Etats membres, désireux de s'assurer, dans la négociation qu'ils doivent mener avec le Gouvernement britannique, le concours de la Commission, sont convenus

---

(1) Résolution du Parlement Européen du 20 octobre 1961. *Débats*, octobre 1961, p. 280. Le Parlement y réclamait en outre son droit d'être « régulièrement informé (des négociations) dans la forme la plus appropriée », c'est-à-dire, selon les dires mêmes du rapporteur, « par ses commissions compétentes et dès le début ».

(2) Cf. *Débats du Parlement Européen*, février 1963, p. 29. N'oublions pas, en effet, que la Commission est responsable devant le Parlement (article 144) et que ce dernier dispose d'un droit de consultation en certaines hypothèses (article 236, article 238), dont l'application n'était pas exclue lors des négociations avec la Grande-Bretagne (voir *supra*).

(3) *Débats du Parlement Européen*, février 1963, p. 30.

que la Commission assistera à la conférence comme conseiller des Six et y disposera du droit de parole.

3. La Commission participera aux travaux de coordination entre les Six. » (1)

Cette déclaration devait inspirer toutes les négociations postérieures. Aussi, est-ce six délégations représentant les six Etats de la Communauté qui rencontrèrent les délégations de chaque Etat candidat, en présence d'une délégation de la Commission (2). Beaucoup plus qu'une négociation communautaire, la déclaration du Conseil instituait donc une véritable conférence diplomatique (3).

Conformément à cette même déclaration, un seul membre du Conseil, M. Lahr, exprima ainsi le point de vue des six Etats de la Communauté, lors de la seconde réunion à l'échelon ministériel entre les Six et la Grande-Bretagne. Usant de son droit de parole, le Président de la Commission prit ensuite la parole pour exposer le point de vue de la Commission à l'égard de certains problèmes essentiels posés par l'admission de la Grande-Bretagne (4).

C'est sur ce modèle que se déroulèrent les négociations.

Cependant, le rôle de la Commission fut en réalité beaucoup plus important que ne pouvait le laisser supposer la formule retenue par le Conseil, qualifiant la Commission de « Conseiller des Six ». Beaucoup plus qu'un « Conseiller », la Commission fut d'abord, notamment au cours des négociations avec la Grande-Bretagne, le « courtier » (5) des six Etats membres. Estimant à juste titre, que ce n'était qu'aussi longtemps que les Six seraient eux-mêmes d'accord, qu'il existerait une chance de parvenir à un accord avec l'Etat demandeur, la Commission s'employa à démêler l'écheveau des Six afin de présenter une conception et une attitude uniformes. La Commission, d'autre part, s'est efforcée d'aplanir les difficultés présentées par certains problèmes qu'impliquaient certaines demandes d'admission, dont, notamment, la demande britannique. Dans le respect du Traité, mais aussi sous la dictée de celui-ci qui lui attribuait certains droits et lui assignait certaines obligations auxquelles elle n'a pas failli, elle a aussi multiplié les propositions aux fins de réaliser un accord. M. Hallstein pouvait déclarer au Parlement, avec une légitime fierté, que tous les textes sur lesquels un

---

(1) Cf. *Débats du Parlement Européen*, Session 1962-1963, séances du 4 au 8 février 1963, p. 29, et *Rapport au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, 26 février 1963, p. 12.

(2) M. Hallstein, Président de la Commission, assistait par exemple aux premières réunions avec la Grande-Bretagne et avec le Danemark. Celui-ci était assisté de membres de la Commission et de hauts fonctionnaires.

(3) Pour mieux souligner encore qu'il ne s'agissait pas d'une opération communautaire, le Conseil choisit le Ministère belge des Affaires Etrangères comme lieu de négociations, abandonnant ainsi la Salle « Europe » du Palais des Congrès où ont lieu habituellement les réunions.

(4) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, décembre 1961, N° 12, p. 20.

(5) Selon l'expression de M. Hallstein devant le Parlement Européen, cf. *Débats du Parlement Européen*, session 1962-1963. Séances du 4 au 8 février 1963, p. 29.

accord avait pu se faire au cours des quinze mois de négociations, entre les Six et le Royaume-Uni, avaient leur origine, à une exception près, dans des propositions de la Commission !

III. — La troisième phase : la ratification de l'accord par les Etats

Cette dernière phase de la procédure consacre une complète substitution des Etats membres à la Communauté. A eux appartient, en effet, la ratification de l'accord intervenu, « en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives ». Ce sont les Etats pris individuellement qui détiennent le « treaty making power » en matière d'admission, ce ne sont pas les Etats pris collectivement au sein du Conseil comme en matière d'association, du moins à ce que pouvait laisser supposer la lecture de l'article 238 du Traité, jusqu'à ce que les Etats se soient eux-mêmes arrogé le droit de ratifier l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E., « en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives » (1).

Ce n'est pas là, certainement, un des moindres paradoxes de la pratique des relations des organisations internationales que de voir les Etats membres d'une Communauté dite intégrée, apparaître ainsi en pleine lumière au premier plan de ses relations extérieures. L'on sera encore plus frappé de ce phénomène lorsque l'on aura examiné comment furent « ajournées » les négociations entre les six Etats de la Communauté et le Royaume-Uni au sujet de la demande d'admission de ce dernier.

(1) Voir *supra* nos développements sur la conclusion des accords d'association.

CHAPITRE DEUXIEME

LA DEMANDE D'ADMISSION DU ROYAUME-UNI (1)

On ne peut traiter de cette question sans jeter un regard sur le passé et sans se demander pourquoi le Royaume-Uni s'est si longtemps tenu à l'écart de la construction communautaire avant de demander son admission au sein de la C.E.E. Nous constaterons, en effet, que le cheminement progressif qui a conduit le Royaume-Uni à effectuer une telle demande n'est pas étranger aux conditions dans lesquelles celle-ci a été présentée, voire même aux raisons qui ont décidé de son refus.

Nous examinerons donc successivement l'attitude du Royaume-Uni à l'égard de la construction communautaire jusqu'au dépôt de sa demande d'admission, les problèmes posés par cette demande et les premières solutions qu'ils reçurent au cours des négociations, enfin, les raisons et les conséquences de l'échec des négociations.

Section I

L'attitude du Royaume-Uni à l'égard de la construction communautaire

I. — Le Royaume-Uni à l'écart des Communautés

Pourquoi le Royaume-Uni s'est-il cantonné dans l'expectative lors de la création de la C.E.C.A. ou a-t-il refusé de se joindre à

(1) Sur ce problème voir :
The Economist intelligence unit limited : Britain and Europe, 1957.
John PINDER, *Britain and the Common Market*, London, 1961.
KITZINGER, *The challenge of the Common Market : In or Out*, Oxford, 1962.
VIRATELLE, *La Grande-Bretagne à la recherche de l'Europe*, Reims, 1961.

l'œuvre plus vaste des Traités de Rome ? Plusieurs raisons peuvent être invoquées.

1. Il y a d'abord une *question de prestige*. Le Royaume-Uni était le seul Etat européen qui, bien qu'ayant combattu depuis le début jusqu'à la fin de la guerre, n'avait pas connu la défaite. Il était, en outre, après la guerre, l'une des trois grandes puissances atomiques. Dans ces conditions, le Royaume-Uni a préféré seulement s'engager en Europe par des accords intergouvernementaux que de se lier par des accords qui impliquaient un abandon de souveraineté (1).

Les Britanniques, dans leur ensemble, sont d'ailleurs très attachés à l'idée de souveraineté et à la nécessité pour leur pays de conserver sa totale indépendance. Le Royaume-Uni a ainsi accordé un appui très important à l'O.T.A.N., à l'Union de l'Europe Occidentale, au Conseil de l'Europe (2) et à l'A.E.L.E., toutes organisations de coopération auxquelles il a successivement adhéré ; mais, lorsque l'heure de l'épreuve véritable a sonné, et qu'il s'est agi, pour lui, d'aliéner une partie de sa souveraineté dans le domaine économique que recouvraient les trois Communautés Européennes, il s'est refusé à franchir ce pas.

2. Le Royaume-Uni vit, d'autre part, depuis la fin de la guerre, dans *l'attente du règlement du problème allemand*, c'est-à-dire dans *l'attente de la réunification de l'Allemagne* par le truchement d'un accord avec l'U.R.S.S. Tant que ce problème n'est pas résolu, pensait-on au Royaume-Uni, il ne faut pas en gêner le règlement en engageant l'Allemagne fédérale dans des structures dites d'intégration qui seraient d'ailleurs remises en cause par la réunification. C'est dire que pendant les années qui ont suivi la guerre, le Royaume-Uni a négligé que l'Allemagne devait nécessairement réapparaître comme grande puissance et qu'il était inconcevable que celle-ci restât dans un état de semi-occupation et dans une sorte de vide économique et politique, tant qu'elle n'aurait pas été réunifiée avec l'Allemagne de l'Est. Du côté français, on s'était au contraire rendu compte que la meilleure façon de mettre fin aux troubles de l'Europe était de créer les conditions nécessaires à une alliance durable entre la

(1) Voir en ce sens :
John PINDER, *Britain and the Common Market*, London, 1961, p. 81. L'auteur écrit : « The continentals, after the war... had lost faith in the ability of national states to solve their problems and they were determined to evolve a new system that would avoid the defects of national sovereignty. *The war had affected Britain in the opposite way.* We had emerged as victors, we stood beside America and Russia as one of the only three nations in the world with considerable armed power ; we had learnt to rely upon our alliance with America and to view with a jaunidiced eye what ever might issue from the Continent. »

(2) Favorable à toute forme de coopération entre Etats souverains au sein du Conseil de l'Europe, le Royaume-Uni s'est opposé à tout renforcement de ses pouvoirs.

France et l'Allemagne. Cette constatation était à la base de l'Europe des Six.

3. Le Pacte Atlantique représente pour le Royaume-Uni, le cadre exclusif de son *alliance avec les Etats-Unis*. Il entretient en effet avec ceux-ci des relations beaucoup plus étroites que les autres pays européens et tient à éviter tout ce qui pourrait affaiblir ces liens. Or, les Etats-Unis restant à l'écart de l'Europe communautaire, cette dernière « comporte donc un double risque : elle pourrait être considérée à tort par les Etats-Unis comme suffisamment forte pour que ceux-ci cessent ou diminuent leur participation à sa défense, d'une part, et, d'autre part, elle pourrait se croire, à tort également, assez puissante pour se passer de l'Amérique. La Grande-Bretagne redoute à la fois un isolationnisme américain et un neutralisme européen » (1).

Le Royaume-Uui rêve d'ailleurs d'être l'intermédiaire obligatoire entre l'Europe continentale et les Etats-Unis d'Amérique. C'est là une idée dominante depuis 1945 et, afin de pouvoir la mettre en œuvre, le Royaume-Uni entendait demeurer à l'écart de la Communauté européenne (2).

4. *L'agriculture britannique*, à la différence des agricultures des autres pays du Marché Commun, est soumise à un régime spécial de subventions. Ce particularisme apparaît sous les traits suivants. Hormis quelques exceptions, relatives notamment à certains produits horticoles, les prix des produits agricoles se forment librement sur le marché britannique sous l'influence des prix du marché mondial. Cependant, des prix sont « garantis » aux producteurs par le Gouvernement britannique qui, pour ce faire, leur verse des subventions dont le montant, provenant d'impôts, est égal à la différence entre le prix moyen que les producteurs obtiennent sur le marché et le « prix garanti » fixé par le Gouvernement. En outre, le Gouvernement britannique fournit des subventions directes aux producteurs pour la rationalisation de leurs entreprises.

Le maintien de ces garanties accordées aux producteurs britanniques est incompatible avec le Traité de Rome et la politique agricole commune des Etats de la Communauté.

5. Enfin, et peut-être surtout, le Royaume-Uni est à la tête du *Commonwealth* dont les membres, sont liés par un réseau de liens économiques et humains qui sont l'essence même de cette association (3). L'économie de la plupart des pays du Commonwealth est

---

(1) Gilles Anouil, *La Grande-Bretagne et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, thèse, Bordeaux, 1960, p. 81.

(2) A.C. Callen, *American Predicament*, 1960.

(3) Sur le Commonwealth, voir :

Yves-G. Baissonnière, *Commonwealth d'abord*, Préface d'André Sigfried, Paris, 1955.

Patrick Gordon Walker, *The Commonwealth*.

en effet, en grande partie fondée sur l'approvisionnement du marché britannique et les produits du Commonwealth entrent en franchise de douane au Royaume-Uni et jouissent souvent, en outre, d'une préférence. « Les deux tiers du courrier civil expédié du Royaume-Uni partent pour le Commonwealth, écrit M. P. Drouin, dans son livre sur « l'Europe du Marché Commun », et, depuis 1820 environ, quelques 25 millions d'individus ont quitté l'Angleterre pour fonder un foyer Outre-Mer, soit près de la moitié de la Grande-Bretagne à l'heure actuelle. » (1) Ajoutons enfin une forme d'éducation faite de l'usage de la langue anglaise, du thé, et la pratique de sports spécifiquement anglo-saxons qui, pour être hétérogènes, n'en constituent pas moins des liens suffisamment efficaces pour favoriser l'homogénéité de la famille du Commonwealth groupée autour de l'institution royale ! Or, pensait-on, une adhésion du Royaume-Uni aux Communautés Européennes, consacrerait une rupture tragique de ces liens.

II. — Le Royaume-Uni à la recherche de palliatifs

« Nous savons que vous respectez les faits, non les hypothèses », déclarait en 1958 M. Jean Monnet devant des industriels britanniques (2). En conséquence, deux ans après la constitution de la C.E.C.A., le Royaume-Uni concluait un accord d'association avec cette Communauté (3) ! Pourquoi ? Parce qu'elle existait et prospérait. En 1956, alors que les deux nouvelles Communautés étaient en passe de devenir des réalités, le Royaume-Uni conçut le dessein avec les autres pays de l'O.E.C.E., non membres de la C.E.E., de négocier la création d'une zone de libre échange englobant, d'une part, la Communauté et, d'autre part, les Etats membres de l'O.E.C.E. qui n'adhéraient pas à celle-ci.

Le Royaume-Uni, en noyant ainsi la Communauté dans une vaste zone de libre échange européenne, entendait rendre moins efficace l'intégration progressive des économies des Six Etats membres de l'Europe Communautaire. Resté à l'écart de la Communauté, il pouvait espérer en observer l'évolution, en retirer certains avantages, et retarder l'heure d'une éventuelle décision.

En fait, les négociations sur l'association multilatérale des Etats membres de l'O.E.C.E. à la Communauté furent un échec : elles ne devaient plus être reprises en 1959 après que leur ajournement « sine die » ait été décidé après dix-huit mois d'efforts (4).

---

(1) P. Drouin, *op. cit.*, p. 249.

(2) Jean Monnet, *La Communauté Européenne et la Grande-Bretagne*, Lausanne, 1958, p. 13.

(3) Rappelons cependant qu'il s'agissait, en fait, bien plus d'un accord de consultation entre le Royaume-Uni et la C.E.C.A. Celui-ci prévoyait, en effet, un simple échange d'informations mutuelles et un contact permanent entre les deux partenaires.

(4) Sur ces négociations, cf. *Premier rapport général sur l'activité de la*

Indépendamment de l'extrême difficulté que présentait, sur le plan technique, la formule de zone de libre échange prônée par le Royaume-Uni, en raison surtout du maintien du système des préférences impériales, et en dehors des difficultés qu'impliquait la diversité des structures économiques des dix-sept Etats membres de l'O.E.C.E., dans la recherche de solutions communes satisfaisantes, la suspension des négociations résulta largement d'un malentendu fondamental sur la nature de la construction européenne et des efforts des Six. Les Etats membres de la Communauté, fidèles en cela à l'esprit du Traité de Rome, estimèrent que la libération des échanges n'était réalisable et durable que si elle pouvait s'appuyer sur des engagements sérieux et précis, non seulement dans les domaines tarifaire et commercial, mais encore dans tous les domaines ayant une influence essentielle sur les économies nationales, et donc, indirectement, sur les échanges. Bien plus, les Six considéraient que la préférence européenne à instaurer ne pouvait trouver sa vraie justification vis-à-vis des pays tiers que dans l'union économique et le rapprochement politique entre les peuples européens qui devaient en résulter.

Faute d'avoir pu réaliser ses projets concernant la création d'une vaste zone de libre échange européenne, le Royaume-Uni, inquiet des conséquences commerciales de la Communauté, prit alors l'initiative de constituer une zone de libre échange en dehors de toute participation des six Etats membres de la Communauté ; ainsi fut créée, le 20 novembre 1959, l'A.E.L.E. (Association Européenne de Libre Echange) (1) ou Europe des Sept (2).

Considérée par beaucoup de partisans de l'Europe Communautaire comme un moyen de pression sur cette dernière, l'A.E.L.E. ne pouvait dissimuler ses faiblesses : celles-ci devaient d'ailleurs conduire le Royaume-Uni à réexaminer sa situation à l'égard de la C.E.E.

III. — Les difficultés du Royaume-Uni et les motifs de son revirement

L'Europe des Sept ne se présentait nullement comme une entité économique naturelle. « Voilà une organisation à peine enfantée, écrit M. Girard Viratelle (1), et on a du mal à croire qu'elle vit.

Communauté, 1958, pp. 120 à 130, et *Deuxième rapport général*, 1959, pp. 27 à 36.

Richard Bailey, *L'intégration économique en Europe, de la C.E.C.A. à l'A.E.L.E.*, 1960, pp. 51 à 60.

(1) Voir le texte de l'accord instituant l'A.E.L.E., dans la *Documentation française*, N.E.D., 19 novembre 1960.

(2) C'est-à-dire : le Royaume-Uni, l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suisse et la Suède.

(3) Viratelle, *La Grande-Bretagne à la recherche de l'Europe*, 1961, p. 23.

Son corps est répandu aux quatre coins de l'Europe, son buste repose à Londres et on est tenté de dire que sa tête n'existe pas. »

La plupart des Etats membres de l'A.E.L.E. font d'ailleurs plus de commerce avec les Six qu'avec les autres Etats situés au sein de la zone de Libre Echange. C'est, entre autres, le cas du Royaume-Uni.

L'A.E.L.E. n'offrait plus les caractéristiques d'une « bonne affaire » pour le Royaume-Uni. Alors que le Royaume-Uni ouvrait son propre marché, très important puisqu'il est de l'ordre de 53 millions de consommateurs, aux autres pays de l'A.E.L.E., ces derniers réunis ne pouvaient lui ouvrir qu'un marché beaucoup moins important, de l'ordre de 36 millions de consommateurs. Bien plus, la zone de Libre Echange exposait le Royaume-Uni à la concurrence redoutable des machines-outils suisses, aux produits de la pêche norvégienne, aux papiers suédois, etc...

Enfin, ni la structure organique rudimentaire de l'A.E.L.E., ni les objectifs que ses fondateurs se sont fixés ne pouvaient laisser espérer un développement parallèle aussi rapide de l'économie de l'Europe des Sept que celui de l'Europe des Six ; or, le Royaume-Uni ne pouvait rester à l'écart de ce développement spectaculaire de l'Europe des Six.

Conscient du caractère peu enviable de la situation dans laquelle il s'était placé, ainsi que du caractère artificiel de la division de l'Europe, le Royaume-Uni ne tarda pas alors à se demander s'il ne devait pas envisager sa participation à la Communauté Economique Européenne. Il y fut d'ailleurs invité par divers autres facteurs également déterminants.

Au premier rang de ceux-ci, figure peut-être une appréciation plus réaliste de l'évolution de ses liens économiques avec les pays industrialisés du Commonwealth (1), qui orientent notamment de plus en plus leur commerce en direction des autres pays industria-

---

(1) Le Commonwealth, écrit M. A. Philip, qui « s'est constitué sous un système de préférence en 1931, pour répondre à la crise mondiale de 1929, a été l'objet d'une érosion progressive. La préférence impériale, à l'entrée sur le territoire britannique, était de 12 % en 1937, elle n'est plus que de 3 % aujourd'hui. De leur côté, les avantages dont bénéficiait la Grande-Bretagne dans les pays du Commonwealth ont été réduits dans la même proportion et même, pour certains produits, à peu près éliminés. Lorsque l'Australie veut créer chez elle une industrie automobile, elle établit des droits de douane suffisamment élevés pour que les automobiles anglaises ne puissent pas pénétrer ; elle ajoute ensuite 10 % pour les automobiles étrangères ; mais comme le droit de base est suffisant pour protéger le marché australien, la préférence ne représente pas grand-chose.

Par ailleurs, au Canada, l'influence économique américaine est croissante ; une fusion des intérêts se réalise, avec une mainmise financière de certaines grandes « corporations » américaines sur l'économie canadienne.

Dans ces conditions, il apparaît bien que la Grande-Bretagne a intérêt à trouver un débouché en Europe, plutôt que de maintenir, contre vents et marées, au Commonwealth, un débouché qui va se restreignant de plus en plus ». (A. Philip, *Histoire des faits économiques et sociaux de 1800 à nos jours*, T. II, p. 161, Paris, 1963.)

lisés (1). La peur du Royaume-Uni de se retrouver « assis entre deux chaises », c'est-à-dire de demeurer à l'écart du Marché Commun tout en se trouvant de plus en plus détaché des autres pays du Commonwealth en voie d'insdustrialisation, finit par vaincre ses inhibitions devant la perspective d'une entrée au sein de la C.E.E.

Le Royaume-Uni fut aussi aidé dans cette « revision déchirante » par une constatation objective des risques qu'il courait en restant en dehors de la construction communautaire. Le Royaume-Uni ne pouvait en effet sous-estimer l'importance du tarif extérieur commun dont s'entouraient les six Etats membres de la C.E.E. Si l'expansion des Six se révélait être un facteur de prospérité pour les pays tiers européens (2), il n'en résultait pas moins, du fait de ce tarif extérieur commun, une « discrimination de fait » très apparente à la lecture des résultats des cinq premières années du Marché Commun où les échanges entre les Six ont presque doublé (93 %) (3). M. Mac Millan devait en tirer la conclusion en constatant le 4 septembre 1962, au cours d'une interview radiodiffusée (4) ; « Il est beaucoup plus intéressant d'être un simple élément d'un marché en expansion, qu'un des facteurs prépondérants d'un marché en récession » (5).

Le Royaume-Uni avait également tout lieu de penser qu'il courait le danger de se trouver isolé sur la scène internationale en restant à l'écart des Communautés Européennes auxquelles les Etats-Unis ne manquent pas de prodiguer ouvertement leurs encouragements.

Le Royaume-Uni devait en effet se rendre à l'évidence qu'il n'était, et ne pouvait plus être, une grande puissance, au regard des Etats-Unis et de l'U.R.S.S. (6). Si l'appui traditionnel des Etats-

---

(1) Viratelle, *La Grande-Bretagne à la recherche de l'Europe*. L'auteur constate que les livraisons de produits manufacturés anglais aux pays du Commonwealth ont diminué de 14 % de 1954 à 1960, alors que les livraisons des mêmes produits aux mêmes pays par les huit principaux pays exportateurs autres que le Royaume-Uni avaient grimpé de 61,3 %.

(2) D'après le *Cinquième rapport général sur l'activité de la Communauté* (1962, p. 223), l'augmentation en valeur des importations de la Communauté en provenance de l'ensemble des pays de l'A.E.L.E. depuis 1958 était de 25 % en 1960, tandis que pour les importations en provenance de la Grande-Bretagne, celle-ci était de 32 %.

(3) P. Drouin, *op. cit.*, p. 252.

(4) *The Guardian* du 5 septembre 1962.

(5) Sur la base de 100 en 1953, l'indice de la production industrielle ne s'élève qu'à 130 pour le Royaume-Uni, contre 181 pour l'ensemble des Pays du Marché Commun (1er trimestre 1961). De même, l'indice du produit national brut par habitant de 1960 (base 100 en 1953) ne s'élève qu'à 118 en Angleterre contre 136 pour la C.E.E. (Bureau de recherches et d'action économique, B.R.A.E.C. : *La Grande-Bretagne et le Marché Commun*, Paris, mai 1962, p. 25.)

Enfin, on constate un certain ralentissement dans la progression des exportations du Royaume-Uni et une accélération de ses importations.

(6) Le Gouvernement britannique vient de constater avec amertume qu'il n'est plus à même de maintenir le trop coûteux « Blue Steack rocket programme ». Pour la première fois dans leur histoire nationale, les Anglais se trouvent complètement dépendants d'un autre pays quant à leurs moyens de

Unis venait à lui faire défaut, il lui faudrait s'incliner comme au moment de la malheureuse expédition de Suez. Mieux valait donc tout de suite adhérer aux Communautés qui avaient la sympathie des Etats-Uuis.

M. Mac Millan, une fois de plus, devait en dégager la leçon. Il déclara le 31 juillet 1961, devant la Chambre des Communes : « Dans un monde qui change, si nous ne voulons pas rester en arrière, à l'écart des grands courants de la vie mondiale, nous devons être prêts à changer et à adapter nos méthodes » (1).

Enfin, le moment n'était il pas venu, pour la Grande-Bretagne, de faire son entrée au sein de la C.E.E. ? Le dilemme britannique — accepter le supranationalisme ou s'y opposer en reconnaissant que l'Europe unie se construira sans la Grande-Bretagne et contre elle — paraissait ne plus exister. Le Général de Gaulle avait, en effet, expressément déclaré devant le Centre des Hautes Etudes Militaires : « L'intégration a vécu » (2), et il semblait clair, depuis l'instauration du régime gaulliste, que la France ne cherchait plus à créer une fédération européenne, mais poursuivait un objectif institutionnel beaucoup plus modeste. M. Max Beloff pouvait donc écrire en décembre 1959, dans le *Times* : « L'Europe des patries, qui représente la formule des objectifs politiques de de Gaulle, est fondamentalement en harmonie avec ce qui a toujours été la position britannique » (3).

Ces divers motifs parurent suffisamment convaincants au Gouvernement britannique pour qu'il prît, dès l'automne 1960, des contacts officieux avec les Gouvernements des Etats de la Communauté. Le Gouvernement britannique entendait explorer ainsi les possibilités et les chances de succès d'une demande d'admission de la Grande-Bretagne au sein de la Communauté.

IV. — La décision du Royaume-Uni

Ces pré-négociations s'étant avérées favorables, le Premier Ministre, M. Mac Millan, annonça le 31 juillet 1961 devant la Chambre des Communes, la décision de son Gouvernement d'entrer en négociations avec la Communauté Economique Européenne en vue de l'admission du Royaume-Uni au sein de la Communauté, conformément à l'article 237 du Traité de Rome (4).

Le Gouvernement britannique avait, pour ce faire, préalablement consulté ses partenaires du Commonwealth et de l'A.E.L.E.

---

défense. Cette nouvelle situation ne devait d'ailleurs pas être étrangère à l'ajournement « sine die » des négociations.

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, p. 16.

(2) Cf. *L'Année politique 1959*. Documents annexes, pp. 631 et 632.

(3) Cf. *Le Monde*, 16 décembre 1959.

(4) Voir le texte de la déclaration du Premier Ministre britannique dans *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, pp. 7 et sq.

« Nous avons expliqué aux Gouvernements du Commonwealth, déclara M. Mac Millan, les grandes considérations politiques et économiques que nous sommes obligés de prendre en considération. De leur côté, ils nous ont exposé leurs vues, et, certains leurs inquiétudes au sujet de leurs intérêts essentiels. Nous avons donné l'assurance aux pays du Commonwealth que nous demeurerons en étroite consultation avec eux tout au long des négociations qui pourront avoir lieu ».

Pareille assurance avait été donnée aux membres de l'A.E.L.E. dont les ministres, réunis à Londres les 27 et 28 juin 1961, avaient déclaré dans un communiqué commun : « Les Ministres sont convenus que les membres de l'A.E.L.E devont coordonner leurs actions et rester unis tout au long des négociations » (1).

Il restait alors à faire avaliser cette décision par le Parlement.

Après un très large débat consacré notamment à la souveraineté britannique, aux engagements de la Grande-Bretagne à l'égard du Commonwealth et de l'A.E.L.E., enfin aux exigences de l'agriculture britannique (2), la Chambre des Communes approuva la décision du Gouvernement par 313 voix contre 5, les 258 députés travaillistes ainsi que 21 conservateurs s'étant abstenus (3). La Chambre des Lords approuva la même décision par 86 voix contre 17.

Une nouvelle page de l'histoire britannique et européenne était tournée ; il dépendait des négociations entre la Grande-Bretaqne et les Etats membres de la Communauté qu'elle le soit de façon définitive.

---

(1) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, p. 11.

(2) Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, pp. 12 à 17.

(3) Voici le texte de la motion gouvernementale adoptée :

« La Chambre des Communes,

approuve la décision du Gouvernement de Sa Majesté de présenter une demande formelle, conformément à l'article 237 du Traité de Rome, d'ouvrir des négociations dans le but de connaître si des dispositions satisfaisantes peuvent être prises, tenant compte des intérêts spéciaux du Royaume-Uni, du Commonwealth et de l'Association Européenne de Libre Echange ; par ailleurs, elle accepte l'engagement du Gouvernement de Sa Majesté qui précise qu'aucun accord touchant ces intérêts spéciaux ou touchant à la souveraineté britannique ne sera conclu avant d'avoir été approuvé par la Chambre des Communes, après une large consultation avec les autres pays du Commonwealth et selon une procédure à approuver par eux ».

Une motion, présentée par l'opposition travailliste, fut rejetée par 319 voix contre 209. Celle-ci prenait cependant acte de la décision du Gouvernement, mais la conditionnait à un certain nombre de garanties sur lesquelles le Gouvernement, tout en donnant de larges apaisements aux députés, refusa de se lier. (Cf. *Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, p. 16.)

Section II

Les négociations

Le Gouvernement britannique, conformément aux termes mêmes de la résolution approuvée le 3 août 1961 par les deux Chambres du Parlement, indiqua clairement que, s'il était prêt à accepter les principes et les règles du Traité de Rome, il lui paraissait nécessaire de trouver des arrangements permettant de sauvegarder les intérêts essentiels du Commonwealth, ceux de l'agriculture britannique et ceux de ses partenaires, membres de l'A.E.L.E. (1). Le Royaume-Uni ne venait pas à Bruxelles comme à Canossa. Les six Etats membres, pour leur part, acceptèrent de discuter de ces problèmes à condition que les principes du Traité de Rome ainsi que les règles prises en application de ce dernier, ne fussent pas compromis par les solutions à apporter (2).

Les problèmes évoqués par la demande d'admission du Royaume-Uni ayant été les problèmes majeurs des négociations, ceux-ci retiendront particulièrement notre attention. L'examen ou l'approche de ces problèmes correspondent d'ailleurs, dans une large mesure, aux différentes phases de la négociation (3). Outre une phase d' « exploration » (4), pendant laquelle les négociations ne firent pas de progrès spectaculaires, les parties en présence s'étant contentées d'apprécier au fond la nature et l'ampleur des différents problèmes, la seconde phase (5) des négociations fut surtout consacrée aux *problèmes posés par le Commonwealth*, la troisième phase (6) porta principalement sur les *questions de politique agricole*, tandis que s'amorçait une discussion des *problèmes posés par l'A.E.L.E.* Nous étudierons donc successivement ces trois grands problèmes, examinant tour à tour comment ils se posaient et quelles solutions ils reçurent. Nous envisagerons, pour finir, quels autres problèmes se posaient et quelles solutions ils reçurent ou comment ils restèrent en suspens.

---

(1) Voir la lettre du Premier Ministre adressée le 9 août 1961 au Président du Conseil de ministres en exercice (*Bulletin de la C.E.E.*, septembre-octobre 1961, N° 9/10, p. 5), ainsi que la déclaration de M. Heath, lord du sceau privé, faite à Paris le 10 octobre 1961 au cours d'une réunion préparatoire et sur la base de laquelle les négociations se sont déroulées à Bruxelles par la suite (*Cinquième rapport général*, 1962, pp. 227 et sq.).

(2) Voir *Rapport au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, Bruxelles, 26 février 1963, p. 14.

(3) Trois phases, ainsi que l'a montré le professeur Hallstein dans un exposé très clair fait devant le Parlement Européen, le 5 février 1963, peuvent être aisément distinguées dans les négociations qui se déroulèrent durant quinze mois entre les Six et le Royaume-Uni.

(4) Celle-ci se déroula d'octobre 1961 à avril 1962.

(5) Celle-ci se déroula d'avril 1962 à août 1962.

(6) Celle-ci se déroula de septembre 1962 à janvier 1963.

I. — Problèmes du Commonwealth (1)

Le gouvernement britannique avait une bonne raison pour concentrer les négociations sur ces problèmes : il avait en effet convoqué, pour la mi-septembre 1962, une conférence des chefs de Gouvernement des pays du Commonwealth ; il entendait donc s'y présenter avec un dossier à la fois complet et rassurant pour ses partenaires.

D'emblée, lors de la première rencontre *au niveau ministériel* en date du 10 octobre 1961, M. Heath proposa d'aborder les problèmes posés par le Commonwealth en recherchant une solution « par produits ». Les problèmes posés par le Commonwealth avaient trait, en effet, à quatre groupes de produits qui entrent en franchise de douane sur le marché britannique et bénéficient en outre, très souvent, d'une préférence. Il s'agissait des matières premières, des produtis manufacturés, des produits tropicaux, enfin, des produits agricoles en provenance des pays relevant d'une zone tempérée.

La méthode d'approche « par produits » parut cependant soulever tant de difficultés qu'elle ne fut pas retenue, pas plus d'ailleurs que la méthode d'approche « par pays » qui paraissait aussi peu satisfaisante. Ce fut, *sur proposition de la Commission*, un moyen terme qui fut retenu ; c'est-à-dire, que l'on négocia sur la base d'une classification par groupe de pays en fonction des caractéristiques essentielles de leur commerce d'exportation et du type de problème posé par rapport aux dispositions du Traité de Rome.

Néanmoins, dans un souci de clarté, nous présenterons les problèmes posés et les solutions qu'ils reçurent sur la base d'une distinction par produits, nous réservant la possibilité, ou bien de faire appel, si besoin est, à une subdivision par pays, ou bien d'évoquer le recours à une solution régionale, c'est-à-dire l'association d'un pays tiers à la C.E.E.

A. — Problèmes posés par les matières premières

La plupart des matières premières entrant en franchise de douane dans les pays du Marché Commun, le problème des matières premières en provenance des pays du Commonwealth était assez facile à circonscrire, sinon à résoudre.

Le Royaume-Uni ne demandait, en effet, la garantie d'un droit nul, que pour cinq grands produits sur lesquels la C.E.E. perçoit

(1) Voir le chapitre II du *Rapport de la Commission au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, p. 27.
P.-A. Blaisse, *Rapport sur les aspects commerciaux et économiques de la demande d'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E.* Document de séance, N° 131, du 16 janvier 1962.

des droits de douane, c'est-à-dire : l'aluminium, le plomb, le zinc, enfin la pâte à papier et le papier journal.

Les Etats de la Communauté entendaient logiquement préserver leur propre production de ces matières premières, tandis que le Royaume-Uni désirait ouvrir son marché à l'excédent de la production des pays du Commonwealth dont elle avait besoin. Les pays de la Communauté européenne parviennent, en effet, à peu près, à satisfaire leurs besoins en raison de leur importante production, notamment en matière d'aluminium, de plomb et de zinc (1), ainsi qu'en raison de leurs échanges actuels. Le Royaume-Uni, en revanche, consomme beaucoup plus qu'il ne produit de matières premières et importe ce qui lui manque des pays du Commonwealth (2). Le Canada lui fournit l'aluminium (3), la pâte à papier et le papier journal, l'Australie et le Canada lui fournissent le plomb et le zinc (4).

Les pays de la Communauté avaient donc tout intérêt à maintenir un minimum de protection douanière qu'ils n'avaient d'ailleurs mis sur pied qu'à la suite d'un compromis d'ensemble très complexe, à l'occasion de la Conférence de Rome de février-mars 1960 (5) ; le Royaume-Uni, au contraire, plaçait naturellement ses espoirs dans le maintien de droits nuls pour ces matières premières.

Le Royaume-Uni maintenant sa demande de garantie d'un droit nul pour la totalité de ses importations de papier journal, les Six tentèrent de résoudre le problème *sur la base de propositions de la Commission* (6). Cependant, en raison de la date à laquelle fut présenté ce document, aucune réaction de la délégation britannique ne put être enregistrée.

En ce qui concerne les autres matières premières, les discussions entre les Six eux-mêmes n'avaient pas suffisamment évolué au moment de la suspension de la conférence, au point de leur permettre de présenter une proposition à la délégation britannique.

---

(1) La France produit 235.000 tonnes d'aluminium, l'Allemagne fédérale : 160.000 tonnes.

La France produit 110.000 tonnes de plomb, l'Allemagne : 207.000 tonnes, et la Belgique : 86.000 tonnes.

La France produit 149.000 tonnes de zinc, l'Allemagne : 192.000 tonnes, et la Belgique : 246.000 tonnes.

Ces chiffres, ainsi que ceux qui suivent, ont été communiqués par M. Armangaud devant le Parlement Européen, *Débats*, 23 janvier 1962, p. 113.

(2) Le Royaume-Uni produit 30.000 tonnes d'aluminium et consomme 360.000 tonnes. Il en importe donc 330.000 tonnes. Il produit 130.000 tonnes de plomb et consomme 280.000 tonnes, il en importe donc 150.000 tonnes. Il produit 75.000 tonnes de zinc et consomme 270.000 tonnes, il en importe donc 195.000 tonnes.

(3) Le Canada produit 690.000 tonnes d'aluminium.

(4) Le Canada produit 144.000 tonnes de plomb et 237.000 tonnes de zinc. L'Australie produit 193.000 tonnes de plomb et 122.000 de zinc.

(5) Les matières premières que nous avons citées figurent à la liste G. du Traité de Rome.

(6) Voir *Rapport au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, p. 21.

Toutefois, la Commission se déclara d'avis que les propositions établies par ses soins auraient pu constituer un compromis (1).

La délégation britannique, pour sa part, indiqua au cours de la 16e session ministérielle, qu'elle serait disposée à limiter sa demande d'un droit nul à certaines qualités de plomb et de zinc (plomb d'œuvre et zinc surrafiné) si, pour les autres types de plomb et de zinc, des contingents tarifaires en faveur du Royaume-Uni pouvaient être maintenus.

Hormis quelques résultats partiels, les solutions espérées n'autorisent donc pas à parler d'un résultat positif dans tous les sens du terme.

B. — LES PROBLÈMES POSÉS PAR LES PRODUITS MANUFACTURÉS

Ici, il y a lieu de distinguer les produits manufacturés en provenance de pays du Commonwealth à niveau de vie élevé (Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) et ceux en provenance de pays à bas prix de revient (Inde, Pakistan, Ceylan et Hong-Kong).

1. *Canada, Australie, Nouvelle-Zélande.*

M. Heath, lors de son discours du 10 octobre 1961 (2), avait exprimé la crainte du Royaume-Uni, que la perte de la préférence existant pour les produits manufacturés en provenance des pays développés du Commonwealth et la création d'une préférence au profit des pays industriels de la Communauté ne portât gravement atteinte aux intérêts des pays du Commonwealth en cause. M. Heath avait cependant admis que le maintien, sans limite de temps et de quantité, de l'admission en franchise des productions en question pouvait ne pas être considérée comme compatible avec le développement du Marché Commun.

Les délégations des Six et, après plusieurs discussions à ce sujet, la délégation britannique se mirent d'accord le 25 mai 1962 sur la base *d'une proposition de la Commission* (3).

Cette proposition prévoyait, outre une consultation, certains délais (4) pour la mise en place du tarif extérieur commun à l'égard de ces pays du Commonwealth. Cela permettait aux pays intéressés de s'adapter progressivement à la situation nouvelle et de béné-

---

(1) Voir *Rapport du Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, p. 25.

(2) Voir le paragraphe 39 de ce discours.

(3) Voir le *Rapport du Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, pp. 29 et sq., et *Débats du Parlement Européen*, Session 1962-63. Séances du 4 au 8 février 1963, p. 26.

(4) L'alignement du tarif préférentiel sur le tarif douanier extérieur commun devait se faire selon le rythme suivant :

— premier alignement de 30 % dès l'admission du Royaume-Uni ;

— deuxième alignement de 30 % dès le 1er janvier 1967 ;

— dernier alignement le 1er janvier 1970 (fin de la période transitoire prévue par le Traité).

ficier encore, pendant la période transitoire, d'une certaine préférence, bien que dégressive, sur le marché britannique, tandis que l'on pouvait s'attendre, dans l'intervalle, à des abaissements de droits de douane, notamment dans le cadre des négociations Kennedy. Ces régimes d'exception étaient acceptables pour la Communauté, parce qu'ils assuraient, qu'à la fin de la période transitoire, le Royaume-Uni appliquerait à son tour, sans lacune, le tarif extérieur commun et parce qu'ils prévoyaient par accord un acheminement progressif vers le stade final.

Cette idée fondamentale de la Commission, connue sous le nom de « décalage », devait également permettre de résoudre de nombreux problèmes posés par les produits manufacturés en provenance des pays du Commonwealth à bas prix de revient.

2. *Inde, Pakistan, Ceylan, Hong-Kong.*

M. Heath, dans son exposé du 1er octobre 1961, avait souligné le devoir des pays développés « de faciliter, autant que possible, le commerce international pour les produits industriels des pays moins développés ». Il avait demandé en conséquence aux Six de reconnaître qu' « il ne serait pas dans l'intérêt général que le Royaume-Uni élève de nouvelles barrières tarifaires pour réduire un tel commerce ».

L'existence d'une industrie de produits manufacturés, déjà puissante dans certains secteurs, notamment en raison de conditions de salaire particulièrement favorables, ne permettrait guère une association au titre de la partie IV du Traité de Rome. Les mêmes considérations, jointes au potentiel d'exportation en produits tropicaux des trois pays indépendants, rendaient inacceptable pour les Six la solution du protocole Tunisie-Maroc. Une telle solution, d'une part, aurait entraîné de graves menaces de détournements pour la Communauté, et d'autre part, aurait vidé l'association, au titre de la partie IV, d'une partie de ses avantages pour les partenaires associés de la C.E.E. sur le plan des produits tropicaux.

En vue d'éviter l'impasse des solutions régionales existantes qui n'étaient pas adéquates aux pays en cause, la négociation s'engagea alors sur *la base de solutions définies par la Commission,*

Abstraction faite des divergences de détail, le dispositif général de l'accord réalisé ou des projets en cours de négociations lors de la suspesnsion de ces dernières peut s'analyser ainsi :

— Application intégrale en 1970 du tarif douanier extérieur commun aux importations britanniques en provenance des pays intéressés moyennant un « décalage » de sa mise en place et certaines réductions, suspensions ou suppressions de droits sur des produits particuliers.

— Définition d'une politique commune pouvant dépasser le cadre purement commercial et destinée à maintenir et même à développer de façon raisonnable les possibilités d'expansion des pays

intéressés, mais assurant, en contrepartie, les garanties nécessaires à la sauvegarde des intérêts communautaires (1).

Cette solution présentait tout à la fois l'avantage de respecter les dispositions tarifaires du Traité de Rome et de constituer une anticipation de la politique commerciale commune prévue par ce même Traité.

Les propositions de la Commission ayant trait à la définition d'une politique commune étaient particulièrement intéressantes. Elles permettaient en effet de garantir à ces pays en voie de développement les débouchés, sur le marché européen élargi, susceptibles de leur procurer les devises nécessaires à la mise en œuvre de leurs plans de développement.

« Vous me permettrez... de dire dès maintenant,... devait déclarer le Président Hallstein le 5 février 1963, que la règlementation adoptée pour l'Inde, le Pakistan et Ceylan consitue à notre avis une règlementation imaginative de la Communauté et de la Conférence ; son importance économique et politique saute aux yeux et j'espère qu'après l'interruption des négociations avec le Royaume-Uni l'idée fondamentale de cette règlementation, à savoir la conclusion accélérée d'un large accord commercial entre la Communauté et ces pays, ne tombera pas dans l'oubli ».

C. — LES PROBLÈMES POSÉS PAR LES PRODUITS TROPICAUX

M. Heath, lors de sa déclaration du 10 octobre 1961, avait présenté une solution alternative du problème des produits tropicaux originaires des pays du Commonwealth avec lesquels une forme d'association ne serait pas établie :

— Soit accorder, dans le marché britannique seulement, la franchise douanière aux pays et territoires du Commonwealth non associés, puis fixer le tarif commun à un niveau qui sauvegarderait les intérêts des pays en question et ceux des pays et territoires associés à la Communauté.

— Soit fixer le tarif commun à zéro, à un niveau très bas, pour un nombre limité de produits.

La demande britannique visait en fait à une complète transformation du tarif commun concernant les produits tropicaux et se situait très au delà des abaissements tarifaires envisagés dans le cadre du renouvellement de l'association des Etats Africains et Malgache. Les demandes relatives à des produits intéressant très substantiellement les associés ne purent en conséquence être examinées favorablement.

En revanche, un accord intervint, consacrant des droits nuls sur certains produits dont les bois, le thé (ce qui représentait un avantage particulièrement substantiel, notamment pour Ceylan),

(1) Notamment à propos des exportations indiennes et pakistanaises de cotonnades (cf. Rapport déjà cité, pp. 38 et 39) ; enfin, à propos de l'ensemble des exportations de Hong-Kong (p. 41).

un certain nombre de produits auxquels les Etats Africains et Malgache associés (E.A.M.A.) ne portent qu'un intérêt très secondaire.

Pour les autres produits tropicaux intéressant les pays du Commonwealth qui ne seraient pas associés, il fut convenu que leurs importations vers le Royaume-Uni pourraient bénéficier des mesures de décalage de mise en place du tarif commun suivant le rythme prévu pour les produits industriels de l'Inde, de Ceylan et du Pakistan.

D. — LES PROBLÈMES POSÉS PAR LES PRODUITS AGRICOLES DES RÉGIONS TEMPÉRÉES.

De tous les problèmes posés par le Commonwealth, c'est celui des produits agricoles en provenance de la zone tempérée (1), qui s'avéra le plus difficile à résoudre.

Le Gouvernement britannique avait souligné, dès le début des négociations, l'importance capitale que revêt l'exportation des produits agricoles pour les pays de la zone tempérée du Commonwealth; il avait estimé en conséquence, ne pas pouvoir priver le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande de leurs débouchés traditionnels et avait réclamé la garantie de débouchés au moins comparables.

Mais la participation du Royaume-Uni à la politique agricole commune faisait naître à sa charge des obligations qu'il ne pouvait plus concilier avec celles qu'il avait contractées envers le Commonwealth. Le Royaume-Uni, en entrant dans la Communauté, devait, en effet, accepter d'abolir toute préférence qu'il avait jusqu'alors consentie au profit des produits agricoles du Commenwealth et s'engager en outre à instituer un « prélèvement financier » sur les mêmes produits. D'un régime de préférence à l'égard du Commonwealth, le Royaume-Uni devait donc passer à un régime de discrimination. Les Six, et tout particulièrement la France, ayant manifesté leur volonté de voir le Royaume-Uni adopter la politique agricole commune, on peut juger des difficultés que présentaient les négociations à ce propos.

Les Six faisaient une double objection aux conceptions britanniques :

D'abord, il leur paraissait difficile de considérer isolément les difficultés des pays de la zone tempérée du Commonwealth. Ils soulignaient que la Communauté élargie constituait l'ensemble importateur de produits agricoles le plus important du monde. Cette position déterminante pour le commerce mondial, pensaient-ils, impose à la Communauté élargie, une responsabilité accrue dont elle doit être consciente. Les problèmes du Commonwealth, selon eux, ne pouvaient donc trouver de solution permanente dans des mesures spécifiques n'intéressant que ces seuls pays. Une telle solution devait être recherchée dans un contexte mondial, c'est-à-

(1) Il s'agit principalement des céréales, de la viande et des produits laitiers.

dire avec le souci de préserver également les intérêts des autres pays tiers, gros exportateurs de produits alimentaires sur le plan mondial dont, notamment, l'Argentine.

Dès la fin de l'année 1961, MM. Baumgartner, alors ministre des Finances du Gouvernement français, et Pisani, ministre de l'Agriculture, avaient attiré l'attention, tant au G.A.T.T. qu'à la F.A.O., sur l'absurdité des querelles entre pays excédentaires en productions agricoles, à un moment où les 2/3 de la population du monde souffrent de la faim. M. Baumgartner demandait notamment que l'on cherchât à mettre fin à la « ruineuse guerre des prix » que se livrent les grands pays producteurs agricoles « qui les conduit à subventionner la consommation de denrées alimentaires chez leurs principaux concurrents industriels (1) ». Il proposait alors, l'élaboration d'accords mondiaux pour les grands produits agricoles, et d'abord, pour le blé, qui auraient pour but

1° de relever peu à peu les cours mondiaux, pour arriver à un juste prix qui pourrait être celui du Marché Commun, le « prélèvement » servant de régulateur ;

2° de régler également les quantités mises en jeu : les grands exportateurs s'entendraient pour ne placer sur le marché solvable, qu'une certaine quantité de blé, le reste devant servir à aider les pays sous-développés dans le cadre de la politique « Food for peace » (dons ou ventes à des « conditions spéciales ») (2). M. Pisani affirmait de son côté, dans un mémorandum présenté à ses collègues du Conseil à la fin du mois de juin 1962, que ce relèvement et cette régularisation des cours mondiaux compenseraient l'éventuelle perte de débouchés des pays du Commonwealth sur le marché britannique. Il suggérait à cet effet la convocation d'une conférence sur le commerce des produits agricoles pour 1963.

Le seconde objection des Six concernait les exceptions du régime uniforme de protection vis-à-vis des pays tiers prévu par la politique agricole commune et que le Royaume-Uni entendait obtenir à propos de ses échanges avec le Commonwealth. Les Six estimaient que celles-ci étaient de nature à compromettre le bon fonctionnement de la politique agricole commune et pouvaient aboutir en fait à l'isolement du marché agricole britannique par rapport à celui des autres membres de la Communauté. Or, les Six, et plus spécialement la France, entendaient bien accroître la vente de leurs produits agricoles sur le marché britannique, afin, notamment, d'éviter d'entasser chez eux des « surplus ». Dans ces conditions, les Six se déclarèrent prêts à rechercher seulement les solu-

(1) Selon les experts, constate M. P. Drouin, c'est l'équivalent de plus d'un milliard de dollars de subventions que reçoit ainsi chaque année le Royaume-Uni (*op. cit.*, p. 260).

(2) Le fait que le Royaume-Uni puisse acheter des produits agricoles aux cours mondiaux, extrêmement faibles, aurait en effet avantagé, de manière inadmissible pour les Six, les industries de transformation et aurait ainsi faussé les conditions de la concurrence sur le marché de la Communauté élargie.

tions transitoires, nécessaires à la situation nouvelle issue de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté.

Bien que des questions essentielles soient restées à résoudre, une large identité de vues, *sur la base de propositions de la Commission* (1), put cependant être constatée lors de la deuxième session ministérielle du 1er au 5 août 1962. L'accord partiellement réalisé concernait aussi bien des points essentiels de solutions à long terme que certains points essentiels de mesures transitoires.

En ce qui concerne les solutions à long terme, le Royaume-Uni accepta le principe d'accords mondiaux. Il fut prévu que la Communauté élargie prendrait l'initiative de convoquer dans les meilleurs délais, et si possible dès 1963, une conférence internationale des principaux pays importateurs et exportateurs, afin de parvenir à la conclusion d'accords mondiaux intéressant les céréales, les viandes, les produits laitiers et le sucre.

La Communauté, en cas d'échec de la Conférence dû à l'attitude d'autres pays tiers, s'engageait à entrer en consultation avec ceux des pays tiers et notamment ceux du Commonwealth qui auraient été disposés à conclure des accords mondiaux sur les mêmes bases que la Communauté élargie.

Enfin, étant donné l'incidence de la politique des prix pratiqués dans le cadre du Marché européen sur les possibilités de débouchés des pays exportateurs, la Communauté fit savoir qu'elle était prête à l'occasion de l'entrée du Royaume-Uni en son sein, à faire une déclaration d'intention par laquelle elle ferait connaître sa volonté de mener une politique de prix raisonnable (2).

La délégation britannique déclara néanmoins qu'elle n'était pas en mesure d'approuver le texte proposé par la Communauté. Elle prétexta que la Communauté se devait de tenir pleinement compte, dans sa politique de prix, des intérêts particuliers des pays du Commonwealth. Or, cette dernière exigence apparaissait aux Etats membres de la Communauté, comme une discrimination à l'égard des autres Etats tiers.

En attendant la conclusion d'accords mondiaux ou, à défaut, d'accords de portée géographique plus limitée, *et tout au plus pour la période de transition du Traité de Rome,* le principe de mesures transitoires fut arrêté en faveur des pays du Commonwealth pour atténuer les conséquences éventuelles, pour ces pays, de l'application progressive de la politique agricole commune. Il existait cependant encore une divergence de vues sur les modalités d'application

---

(1) Propositions qui reprenaient d'ailleurs l'essentiel des vues exprimées par le Parlement Européen (cf. Bw. Biesheuvel, *Rapport présenté au nom de la Commission de l'agriculture sur les problèmes agricoles soulevés par les demandes d'adhésion à la C.E.E. du Royaume-Uni et du Danemark.* Document 47 du 23 juin 1962).

(2) C'est-à-dire des prix suffisamment élevés pour améliorer le niveau de vie des agriculteurs de la Communauté mais aussi suffisamment bas pour maintenir le niveau de vie des pays exportateurs !

de la dégressivité des avantages prévus au titre des mesures transitoires ; le principe même de cette dégressivité n'était pas discuté.

En revanche, hormis les céréales sur lesquelles l'accord se réalisa, les autres produits agricoles ne purent faire l'objet d'un accord quant aux modalités d'application des mesures transitoires ou, même, furent laissées en suspens par les négociateurs. Les solutions étaient d'ailleurs parfois difficiles à mettre sur pied dans la mesure où la politique agricole commune n'était pas encore pleinement définie.

Enfin, « aucun des intéressés n'ignorait que les mesures envisagées ne suffiraient probablement pas pour résoudre le problème de la Nouvelle-Zélande ». M. Heath, dès le 10 octobre 1961, avait en effet souligné que la Nouvelle-Zélande risquait de subir de graves préjudices si elle ne se voyait pas assurée à l'avenir, d'une façon ou d'une autre, des débouchés semblables pour ses produits ; de leur côté, les Six avaient reconnu l'existence et l'importance de ce problème, au cours des négociations à l'échelon ministériel du 1er au 5 août 1962. Toutefois, les discussions à ce sujet entre les Six n'étaient pas terminées et aucune discussion approfondie n'avait eu lieu avec la délégation britannique.

E. — L'association de pays ou territoires du Commonwealth

Après avoir exprimé l'acceptation sans réserve du Gouvernement britannique des objectifs inscrits à l'article 3 du Traité de Rome au nombre desquels figure la politique d'association (1), M. Heath déclara le 10 octobre 1961 : « Nous aimerions en tout cas, que les membres moins développés du Commonwealth, ainsi que nos territoires dépendants aient à l'avenir la possibilité de s'associer, s'ils le veulent, à la Communauté, dans des conditions analogues à celles qui seront offertes aux pays et territoires associés actuels... Les problèmes de beaucoup de pays et territoires du Commonwealth pourraient donc être résolus en les associant à la Communauté ».

En outre, M. Heath ajouta en guise d'avertissement aux Six, qu'au cas où certains pays du Commonwealth ne pourraient pas s'associer « ... ces territoires ne comprendraient certainement pas que le Royaume-Uni se vit obligé à la suite de son adhésion à la Communauté, de discriminer contre eux en faveur d'autres pays non européens ».

Cette déclaration conférait donc a priori un droit à l'association à des pays géographiquement, économiquement et politiquement

(1) Une fois en possession du texte récemment paraphé de la Convention d'association des Etats africains et malgache, la délégation britannique se déclara d'accord avec ses objectifs. Elle donna même un accord exprès aux dispositions de l'article 2, alinéa 2, concernant la mise en place anticipée du tarif commun pour certains produits tropicaux. La question de la participation du Royaume-Uni au fonds de développement était encore à discuter. (Cf. Rapport déjà cité, p. 42).

très différents ; or, les conditions de l'association correspondent précisément à des critères objectifs qui sont directement liés aux aspects géographique, économique et politique des pays associables. Le problème se pose en outre, de manière différente, sur le plan de la procédure, suivant que le pays ou territoire est indépendant ou non ; les pays indépendants sont associés conformément à la procédure prévue à l'article 238 du Traité de Rome, tandis que les territoires dépendants font l'objet d'une inscription sur la liste des pays et territoires prévue par la IV[e] Partie du Traité. Enfin, la Communauté doit se conformer à la clause d'accession prévue par la nouvelle convention d'association instituant une consultation préalable (sans droit de veto) des Etats Africains et Malgache associés. L'association devait donc être envisagée en tenant compte des caractéristiques propres de chaque pays ou territoire.

1. *Les pays du Commonwealth dépendant du Royaume-Uni.*

Il semblait bien, dans ces conditions, que l'association au titre de la IV[e] Partie du Traité de Rome s'avérait comme une solution acceptable pour la plupart des pays dépendants entretenant des « relations particulières » avec le Royaume-Uni. Parmi ceux-ci, ainsi que le Royaume-Uni lui-même l'avait d'ailleurs demandé, pouvaient figurer : les Iles britanniques des Caraïbes, du Pacifique, de l'Atlantique Sud et de l'Océan Indien, ainsi que certains territoires dépendants d'Afrique (Gambie et Zanzibar), le cas du Kenya, que le Royaume-Uni avait fait figurer sur cette même liste devait être réservé puisque ce pays allait accéder à l'indépendance. Le Royaume Uni, lors de l'ajournement des négociations, n'avait cependant pas encore effectué les consultations préalables aux décisions à intervenir en la matière.

2. *Les pays indépendants du Commonwealth.*

Quant aux pays indépendants du Commonwealth, seuls, parmi eux, pouvaient prétendre être associés à la Communauté, au titre de la nouvelle Convention d'association, ceux qui présentent des caractéristiques analogues soit aux Etats africains et malgache associés (c'est-à-dire, essentiellement, les anciens dominions noirs) (1), soit aux pays dépendants associés (c'est-à-dire, essentiellement, la Jamaïque, Trinidad et Tobago), soit enfin, aux Etats européens associés sur la base de l'article 238 du Traité de Rome (c'est-à-dire essentiellement Chypre et Malte).

(1) Les Etats africains et malgache, parties contractantes à la nouvelle Convention d'association, ne manqueraient d'ailleurs pas d'émettre un avis défavorable à l'association de pays indépendants ne présentant pas une structure comparable à la leur.

a) *Les pays indépendants d'Afrique et des Caraïbes.*

Il fut convenu que, s'ils en exprimaient le désir, ces pays indépendants pourraient adresser leur demande à la Communauté, conformément à la procédure prévue à l'article 238 du Traité de Rome.

En fait, lors de la Conférence des Premiers Ministres du Commonwealth qui se tint à Londres le 10 septembre 1962 (1), seuls Trinidad et Tobago se montrèrent favorables à l'association, tandis que la Sierra Leone et la Jamaïque réservaient leur attitude. Le Ghana, la Nigéria et le Tanganyika déclarèrent que l'association ne serait pas pour eux une formule acceptable.

b) *Les pays « européens » du Commonwealth.*

Deux pays, Chypre et Malte, posaient un problème différent. Ni l'un, ni l'autre de ces pays ne pouvaient en effet être assimilés aux pays précédemment cités. Leur caractère méditerranéen fait plutôt penser à la Grèce associée à la Communauté sur la base de l'article 238 du Traité de Rome. C'est donc tout naturellement qu'ils prétendirent bénéficier des mêmes dispositions.

Le 10 décembre 1962 le Gouvernement chypriote adressa une lettre en ce sens au Président du Conseil de ministres de la C.E.E., demandant l'ouverture de négociations avec la Communauté, conformément à l'article 238 du Traité de Rome.

Malte n'ayant pas encore accédé à une complète indépendance, c'est une solution transitoire que proposèrent les Six au Royaume-Uni.

A ce titre, les Six proposèrent d'élaborer un protocole spécial qui jetterait les premiers fondements d'une union douanière et qui pourrait prévoir la possibilité d'une association ultérieure lorsque la situation constitutionnelle de Malte le permettra. Ce protocole devrait être négocié entre la Communauté et le Gouvernement britannique, mais le Gouvernement britannique pourrait faire participer les autorités de Malte à cette négociation.

3. *Arrangements particuliers et solutions de rechange à l'association.*

L'association n'étant pas susceptible d'être généralisée à tous les pays et territoires du Commonwealth et cette même solution étant écartée par la plupart des pays indépendants à qui avait été reconnu le droit d'en bénéficier, il fallait encore prévoir des arrangements particuliers ou des solutions de rechange.

---

(1) Voir la *Documentation française : chroniques étrangères*, septembre-octobre 1962, N° 361-362, p. 13.

a) *Arrangements particuliers au profit de certains pays du Commonwealth.*

Nous avons parlé des accords intervenus ou des projets d'accords élaborés, soit au profit des anciens dominions blancs (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) (1), soit au profit de certains pays d'Asie (Inde, Pakistan, Ceylan, Hong-Kong) (2), nous ne reviendrons pas sur ce point. Nous dirons ici un mot des autres pays ou territoires qui ne pouvaient bénéficier de l'association.

Basutoland — Bechuanaland et Swaziland.

Le délégation britannique avait demandé l'association au titre de la IV[e] partie du Traité de Rome, pour ces territoires qui sont soumis à l'autorité d'un Haut Commissaire britannique.

Les Six ne purent accéder à cette demande en raison de l'inclusion de ces territoires au sein de l'union sud-africaine. L'association de ces territoires à la Communauté aurait en effet posé à cette dernière des problèmes quasi insolubles à propos de la détermination de l'origine des marchandises de ces pays.

A la suite de nombreuses discussions, un accord intervint pour appliquer à ces territoires un régime analogue à celui du protocole annexé au Traité et « relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres ».

Fédération de Rhodésie et du Nyassaland.

La situation constitutionnelle particulière dans laquelle se trouvaient ces deux pays lors des négociations, ne permit pas un examen approfondi des solutions susceptibles d'être retenues à leur profit.

Aden.

La délégation britannique avait également exprimé le vœu qu'Aden soit associé à la Communauté au titre de la IV[e] Partie du Traité. Les Six ne soulevèrent pas d'objections quant au principe même de cette association ; toutefois, la situation particulière de ce pays, notamment au point de vue pétrolier, les conduisit à envisager la conclusion d'un protocole ad hoc relatif à l'exportation des produits pétroliers vers la Communauté.

La Conférence ministérielle, lors de la 13[e] session (15, 16, 17 novembre 1963), consacra cette solution tout en prévoyant que si des changements intervenaient dans les statuts d'Aden, la situation de ce pays devrait être réexaminée.

(1) Voir *supra*.
(2) Voir *supra*.

Fédération de Malaisie.

La Fédération de Malaisie étant essentiellement exportatrice de produits bénéficiant déjà d'un droit nul par rapport au tarif douanier extérieur commun de la Communauté, l'entrée du Royaume-Uni dans la C.E.E. ne soulevait pas de problèmes importants pour ce pays.

La Communauté se déclara prête à envisager des négociations en vue de conclure un accord commercial avec la Fédération de Malaisie si celle-ci en faisait la demande.

b) *Solutions de rechange à l'association.*

Le refus de nombreux pays indépendants du Commonwealth de participer à la nouvelle Convention d'association entre la Communauté et les Etats Africains et malgache présentant de graves inconvénients, tant en ce qui concerne l'avenir même de l'association, qu'en ce qui concerne l'établissement de relations harmonieuses entre la Communauté élargie et l'ensemble africain, il parut opportun de laisser à ces pays le temps de reconsidérer leur point de vue et, à ce titre, d'envisager une mise en place progressive du tarif commun, applicable à l'importation de leurs produits en Grande-Bretagne, suivant un décalage assoupli.

Un accord intervint alors *sur proposition de la Commission,* dont les principales caractéristiques étaient les suivantes :

— Les pays du Commonwealth, qui ont décidé de ne pas demander à bénéficier de l'association peuvent revenir sur leur attitude première à l'égard de la Communauté. La possibilité de s'associer leur demeure ouverte à l'avenir, dans le cadre de procédure prévue à l'article 58 de la nouvelle convention d'association.

— Des accords commerciaux pourront être conclus entre la Communauté élargie et ces pays ; ces accords ne pourront cependant constituer un biais à l'obtention d'avantages équivalents à ceux consentis dans le cadre de l'association et, en toute hypothèse, ne pourront être aussi avantageux que ceux dont pourront bénéficier l'Inde et le Pakistan. Les pays indépendants d'Afrique et des Caraïbes se trouvent donc pénalisés, dans une certaine mesure, pour avoir refusé l'association.

— Les exportations de ces pays vers le Royaume-Uni bénéficieront néanmoins d'un système de « décalage assoupli », lors du rapprochement du tarif britannique par rapport au tarif douanier extérieur commun.

II. — Le problème agricole (1)

Lors de la première réunion ministérielle du 10 octobre 1961, M. Heath avait fait savoir que le gouvernement britannique souscrivait pleinement aux objectifs de la politique agricole commune tels qu'ils sont définis par le Traité de Rome. Il s'était déclaré convaincu que son Gouvernement « était prêt à participer à la réalisation d'une politique commune » et « acceptait sans réserve que le régime du Marché Commun s'étende à la production agricole ainsi qu'au commerce des produits agricoles ». Il avait néanmoins ajouté : « Toutefois, cela nous pose de graves problèmes ». Enfin, lorsque les premières décisions relatives à la politique agricole commune avaient été prises en janvier 1962, M. Heath avait déclaré que, bien que le Gouvernement du Royaume-Uni n'ait pas participé à l'élaboration de ces décisions, celui-ci les accepterait comme telles, sous réserve seulement des ajustements qui devraient leur être apportés pour tenir compte de l'élargissement de la Communauté.

Quels étaient donc les problèmes posés par l'agriculture britannique, quelle était la teneur des ajustements sollicités par la délégation britannique, et quelles solutions furent envisagées au cours des négociations ? Voilà les questions auxquelles nous allons tenter de répondre.

A. — Problèmes posés par l'agriculture britannique et ajustements demandés par la délégation britannique.

Le particularisme de l'agriculture britannique, ainsi que nous l'avons déjà souligné, apparaît notamment dans l'existence de subventions directes et de « prix garantis » au profit des productions, alors que, dans le système communautaire, c'est la protection aux frontières qui assure à ces derniers des prix rémunérateurs. En règle générale, le Royaume-Uni fixe le prix de ses productions agricoles en fonction des cours mondiaux. Cependant, les agriculteurs n'étant pas en mesure de supporter ces cours extrêmement bas, le Gouvernement fixe annuellement, après consultation des organisations professionnelles intéressées, à la fois le montant des prêts consentis au titre de la rationalisation des entreprises, et le niveau des « prix garantis ». L'agriculteur britannique, dans ce dernier cas, se voit alors verser une subvention dont le montant est égal à la différence entre le prix garanti ou « deficiency payment » fixé par le Gouvernement et le prix moyen qu'il obtient sur le marché. Cette fixation annuelle du niveau des « prix garantis » ainsi que du montant des subventions directes aux producteurs est l'occasion pour

(1) Voir le Chapitre III du *Rapport de la Commission au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni*, pp. 60 et sq.
B.W. Biesheuvel, *Rapport sur les problèmes agricoles soulevés par les demandes d'adhésion à la C.E.E. du Royaume-Uni et du Danemark*. Document de séance, N° 47, du 23 juin 1962.

le Gouvernement de se livrer à un véritable examen de la situation économique tout entière. Cette « annual review » permet au Gouvernement non seulement d'examiner les prix des produits, mais aussi tous les autres facteurs qui déterminent la prospérité de ce secteur de l'économie.

Ces différences entre le système britannique et de système communautaire sont à l'origine des demandes d'ajustements jugés indispensables par la délégation britannique pour permettre au système britannique de s'harmoniser graduellement avec le système communautaire qui lui serait substitué, et afin de compléter les règlements agricoles de la Communauté sur certains points.

Le Royaume-Uni entendait en effet n'aligner que progressivement le niveau des prix britanniques à la consommation et à la production sur le niveau des prix en vigueur dans la Communauté. Il fondait son point de vue sur la nécessité, pour lui, de tenir compte de la modification radicale de la situation de l'offre et de la demande sur son marché, en raison de son entrée dans la Communauté, sur son obligation d'honorer ses engagements à l'égard du Commonwealth, enfin, sur l'obligation du Gouvernement britannique de respecter ses engagements à l'égard du Parlement actuel (c'est-à-dire, en principe, jusqu'en octobre 1964), quant au niveau des subventions et des prix garantis. Le Royaume-Uni réclamait en conséquence :

— une prolongation de la période de transition pour l'agriculture britannique, au-delà du 31 décembre 1969, date fixée par le Traité lui-même ;

— le maintien du système des subventions et des prix garantis pendant la durée de la période de transition. Toutefois, le Gouvernement britannique était disposé à aligner progressivement le niveau britannique des prix sur celui de la Communauté et à percevoir des prélèvements croissants sur les produits importés ;

— un régime d'exception en faveur de l'horticulture jugée particulièrement vulnérable par le Gouvernement britannique (prolongation de la période de transition jusqu'au 1er janvier 1973, assistance financière...) ;

— outre ces demandes applicables à tous les produits, le Royaume-Uni entendait encore voir modifier certains règlements agricoles de la Communauté concernant des produits déterminés.

B. — Les solutions envisagées

Les Six ne jugèrent pas possible de donner une réponse favorable à l'ensemble de ces demandes et s'opposèrent notamment au maintien, après l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté, des subventions ou « deficiency payments » octroyés sur la base de « prix garantis ». L'acceptation de ces dernières mesures aurait en effet laissé subsister, parallèlement à la politique agricole commune, un système qui lui était incompatible.

Ils se déclarèrent cependant conscients des engagements pris

par le Gouvernement britannique à l'égard du Parlement actuel sur cette question des « deficiency payments » et se montrèrent disposés à envisager des mesures appropriées dans les limites de ces engagements.

Ils déclarèrent surtout, *à la suite de propositions émanant le plus souvent de la Commission*, qu'ils étaient prêts à prendre en considération les problèmes propres à l'agriculture britannique et à envisager des solutions à cet effet, tout en préservant la politique agricole commune.

Ils proposèrent, en particulier, que le gouvernement britannique accordât des subventions dégressives à la consommation et, au besoin, à la production (dans le cas où des difficultés majeures s'opposeraient à l'octroi de subventions à la consommation), de manière à réaliser progressivement l'alignement du niveau britannique des prix à la consommation sur le niveau des prix à la production.

En revanche, les Six refusèrent au Royaume-Uni la possibilité de prolonger la période de transition au-delà de la date fixée par le Traité de Rome. Le Royaume-Uni, selon eux, devait avoir complètement appliqué la politique agricole commune à la fin de la période de transition.

Cette question fut âprement discutée et les négociations étant tombées dans une impasse, la conférence ministérielle, lors de sa 14e session, décida qu'une commission d'investigation examinerait les incidences économiques réelles qui résulteraient de l'application des propositions de l'une et l'autre partie. Les travaux accomplis sous la présidence de M. Mansholt, Vice-Président de la Commission, n'ayant pu être achevés avant le 16 janvier 1963, c'est-à-dire très peu de temps avant la suspension des négociations, ceux-ci ne purent guère être utilisés à fond par les négociateurs. La Communauté put cependant faire savoir que certains compromis lui paraissaient désormais possibles si le Royaume-Uni acceptait la date du 31 décembre 1969 comme date finale de la période de transition. M. Heath avait répondu que s'il s'était établi que des arrangements appropriés pouvaient être trouvés pour la période de transition, au sujet des produits examinés par le rapport de la Commission d'investigation (à l'exclusion donc de l'horticulture), il pouvait être possible que le Royaume-Uni acceptât la date du 31 décembre 1969 comme fin de la période de transition pour les produits en question (1). On en demeurait néanmoins au stade des déclarations d'intention.

Notons enfin, qu'aux problèmes posés par l'agriculture britannique s'ajoutait celui posé par le règlement N° 25 relatif au financement de la politique agricole commune en date du 14 janvier 1962. Ce règlement prévoit non seulement l'institution d'un Fonds

(1) Voir en ce sens « le discours d'adieu » de M. Heath à la Conférence de Bruxelles. *Documentation française : Chroniques étrangères*, mars 1963, N° 63, GB. 3, pp. 6 et 7.

d'orientation et de garantie agricole ainsi que ses objectifs et son financement, mais il contient également des dispositions relatives à l'utilisation des prélèvements perçus sur les importations de produits agricoles en provenance de pays tiers. L'article 2 paragraphe 1 prévoit en effet :

« Les recettes provenant des prélèvements perçus sur les importations en provenance des pays tiers reviennent à la Communauté et sont affectées à des dépenses communautaires, de telle façon que les ressources budgétaires de la Communauté comprennent ces recettes en même temps que toutes autres recettes décidées selon les règles du Traité et les contributions des Etats dans les conditions prévues à l'article 200 du Traité. Le Conseil engage en temps utile la procédure prévue à l'article 201 du Traité en vue de mettre en œuvre les dispositions ci-dessus ».

Or, les six Etats membres donnant une interprétation différente du règlement financier, tant en ce qui concerne les modalités de la mise en œuvre de l'attribution des prélèvements à la Communauté, qu'en ce qui concerne la question des autres recettes propres à la Communauté et celle de la répartition équitable des charges, la France fit de la mise en œuvre de l'article 201 du Traité de Rome un préalable, afin que la « décision contenue dans le règlement N° 25 sur les prélèvements agricoles, devienne parfaite et irrévocable », et ne puisse donc faire l'objet de modifications à la demande du Royaume-Uni, notamment pour les produits agricoles en provenance de la zone tempérée du Commonwealth.

Malgré des propositions au fond de la Commission, un accord n'avait pu encore être réalisé entre les Six, lors de la suspension des négociations.

III. — Le problème posé par l'A.E.L.E. et les autres pays européens

Le problème des rapports avec les Etats de l'A.E.L.E. apparut d'emblée comme un des problèmes majeurs dont dépendait l'issue des négociations. Le Gouvernement britannique fit en effet savoir, dès le début des négociations, qu'un règlement satisfaisant des intérêts particuliers des Etats de l'A.E.L.E. devait être considéré comme une des conditions préalables à l'admission du Royaume-Uni au sein de la Communauté. Si le Conseil de l'A.E.L.E., lors de sa réunion des mois de juin et juillet 1961, avait donné la possibilité à chacun des membres de l'Association de rechercher l'établissement de rapports directs avec la Communauté, cette décision n'avait été prise qu'à la condition que l'A.E.L.E. fut maintenue en vigueur « jusqu'au jour où des dispositions convenables seraient élaborées dans le but de satisfaire aux intérêts légitimes de tous les membres et de permettre à tous de participer à la même date à un marché européen intégré » (1).

(1) *Sixième rapport général*, juin 1963, parag. 251.

Outre les Etats membres de l'A.E.L.E. autres que le Royaume-Uni (Autriche, Danemark, Norvège, Portugal, Suède, Suisse), le lord du Sceau privé, M. Heath, avait cité dans son discours de Paris du 10 octobre 1961, le cas de deux pays avec lesquels il serait nécessaire de prévoir également des arrangements : la Finlande et l'Irlande. En ce qui concerne la Finlande, associée à l'A.E.L.E., le chef de la délégation britannique avait insisté sur la nécessité pour ce pays de maintenir ses liens commerciaux avec l'Europe Occidentale. En ce qui concerne la République d'Irlande avec laquelle le Royaume-Uni entretient des relations commerciales particulières, M. Heath avait rappelé la demande d'admission de ce pays, et avait demandé, dans ces conditions, que les accords commerciaux conclus entre le Royaume-Uni et l'Irlande soient incorporés dans les accords plus étendus de la Communauté élargie.

Conformément à la décision du Conseil de l'A.E.L.E., les Etats membres de la Convention de Stockolm entrèrent en rapport avec la Communauté, soit pour demander leur admission en vertu de l'article 237 du Traité de Rome, soit leur association en vertu de l'article 238. Le Danemark (le 10 août 1961) et la Norvège (le 31 juillet 1961) demandèrent leur admission. L'Autriche et la Suède (le 12 décembre 1961), puis la Suisse (le 15 décembre 1961) demandèrent leur association. Le Portugal (le 18 mai 1962) demanda à entrer en négociation avec la Communauté en vue d'établir les termes de sa collaboration avec cette dernière. En revanche, la Finlande n'avait pas encore fait connaître sa position au moment de la suspension des négociations.

Mais, à part le Danemark pour l'admission duquel les conversations étaient largement engagées à la date du 29 janvier 1963, les négociations n'avaient guère dépassé le stade des premiers contacts, en ce qui concerne l'admission de la Norvège et de l'Irlande, et les prises de position initiales de la part des intéressés, en ce qui concerne les trois Neutres.

On doit en chercher l'explication dans le fait que les demandes des pays de l'A.E.L.E. apparaissaient comme des conséquences de la demande britannique elle-même ou, du moins, comme étant très liées au succès de celle-ci. L'incertitude qui planait sur la nature des solutions qui devaient être retenues pour associer les trois Etats neutres à la Communauté explique en outre, que les négociations relatives au statut de ces derniers n'aient pas pu être engagées (1).

A côté de l'établissement de relations directes entre la C.E.E. et les Etats membres de l'A.E.L.E., au titre de l'article 237 ou de l'article 238 du Traité de Rome, se posait également le problème des incidences des tarifs préférentiels accordés par le Royaume-Uni à ses partenaires de l'A.E.L.E., sur les négociations entre le Royaume-Uni et la Communauté.

Le problème se trouva posé à propos de l'interprétation d'une

(1) Voir *supra* : nos développements relatifs à l'association.

disposition d'ordre général du Traité de Rome, l'article 236, ainsi qu'à propos de la question de l'application du tarif douanier commun par le Royaume-Uni.

Le chef de la délégation britannique ayant fait remarquer, en mai 1962, que le Traité de Rome comportait des dispositions relatives aux conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du Traité de Rome (c'est-à-dire l'article 234), avec l'intention de suggérer implicitement que ces dispositions pouvaient être appliquées à la Convention de Stockholm, les Six firent savoir à la délégation britannique qu'ils ne considéraient pas que l'article 234 du Traité, rédigé sous une forme très générale et qui visait essentiellement des engagements non préférentiels comme ceux du G.A.T.T., pouvait être utilisé pour régler le problème des tarifs préférentiels du Royaume-Uni à l'égard des pays de l'A.E.L.E., notamment à une date postérieure à l'admission du Royaume-Uni. Les Six Etats membres estimèrent que c'était au cours de la négociation elle-même pour l'admission du Royaume-Uni, que des solutions relatives au sort des tarifs préférentiels britanniques applicables aux pays de l'A.E.L.E. devaient être trouvées. Le Chef de délégation britannique se rallia finalement à cette thèse au cours d'une réunion ministérielle tenue en décembre 1962 et déclara que le Royaume-Uni ne comptait pas recourir à l'article 234 du Traité pour règler le problème de ses rapports avec l'A.E.L.E. Le Royaume-Uni admettait ainsi que le tarif commun s'appliquait à tous les pays tiers sous réserve des arrangements spéciaux qui pourraient être négociés avant son admission.

Cependant, si le Royaume-Uni acceptait de ne pas se préoccuper directement du sort du tarif préférentiel britannique envers ses partenaires de l'A.E.L.E., c'est qu'il espérait qu'une solution globale favorable aux différents pays de l'A.E.L.E. interviendrait avant sa propre admission.

Or, il fallait bien convenir qu'une telle position avait les conséquences les plus fâcheuses quant à l'admission du Royaume-Uni lui-même, étant donné, notamment, l'incertitude qui planait tant sur le calendrier que sur la nature des solutions à intervenir en ce qui concerne l'association des trois Etats Neutres, ainsi que les relations futures avec le Portugal ou la Finlande. La date de l'admission du Royaume-Uni se trouvait en effet ainsi repoussée jusqu'à l'issue des négociations, soit en vue de l'admission, soit en vue de l'association des partenaires du Royaume-Uni.

Bien plus, l'admission britannique se trouvait elle-même conditionnée par le succès de ces autres négociations.

Avant l'interruption des négociations, les Six avaient envisagé de mettre à l'étude un régime provisoire qui, sans préjuger les solutions de fond, permette l'aboutissement des conversations les plus avancées, notamment avec les pays candidats à l'admission, mais le Royaume avait maintenu sa résolution de voir tous les pays de l'A.E.L.E. « participer à partir de la même date à un marché européen intégré ».

Section III

L'ajournement des négociations et ses motifs

I. — L'ajournement des négociations

C'est par une conférence de presse du général de Gaulle en date du 14 janvier 1963, que tout le monde apprit que les négociations étaient interrompues... ou, du moins, aurait dû apprendre, car le contenu en était sybillin et laissait subsister des doutes sur la volonté de la France de continuer à participer aux négociations de Bruxelles (2).

Le Chef de l'Etat français prit la décision unilatérale d'ajourner les négociations, sans consulter au préalable ses partenaires, en violation de l'article 237 du Traité de Rome, sans consulter la Commission sur les problèmes à propos desquels elle a reçu compétence, enfin, sans adresser un avertissement préalable au Royaume-Uni. C'est donc un véritable veto que le Chef de l'Etat français lança à ses partenaires de la Communauté, aux institutions de la Communauté et au Royaume-Uni.

Pourquoi ce veto suivi de la confirmation de l'ajournement sine die des négociations le 29 janvier 1963 ? (3)

II. — Les motifs de l'ajournement des négociations

Il est inutile d'insister plus longtemps sur les problèmes qui demeuraient en suspens ; ils découlaient de la difficulté de concilier deux ordres d'engagements présentant des caractéristiques propres, tels que les engagements du Traité de Rome, ainsi que ceux qui sont nés d'une Communauté en développement, d'une part, et les engagements du Royaume-Uni dans le domaine agricole, ainsi que ceux qui découlent de ses relations avec les pays du Commonwealth, et avec ceux de l'A.E.L.E., d'autre part. Nous soulignerons seulement les difficultés dues à l'obligation pour les Six de se fonder largement sur des perspectives, puisque la réalisation du Traité sous ses divers aspects se trouvait encore dans une phase intermédiaire. Dans certains cas, la négociation ne put en effet se nouer officielle-

---

(1) On trouvera le texte de cette Conférence dans *Le Monde* du 16-1-1963.

(2) Tant et si bien, d'ailleurs, que la délégation française, alors présente à Bruxelles, ne saisit pas la portée exacte de la Conférence de presse retransmise par radio, et continua à négocier toute la journée du 15 et la journée du 16.

(3) *La Documentation française : Chroniques étrangères*, mars 1963, N° 63, G.B. 3, pp. 3 et suiv.

ment dans la mesure où les Six n'avaient pas encore eux-mêmes dégagé une position communautaire à l'égard de certains problèmes.

Dans le domaine de l'agriculture, par exemple, les Six ne purent engager officiellement la négociation du fait qu'ils n'étaient pas encore parvenus à dégager une politique communautaire complète, notamment au sujet de produits importants, tels que les produits laitiers, la viande de bœuf, le sucre et le riz. Il en fut de même, nous le savons, en ce qui concerne le règlement relatif au financement de la politique agricole commune, puisque les Six n'avaient pas encore donné une interprétation commune à celui-ci à la date de la suspesnion des négociations.

Compte-tenu de toutes ces difficultés, qu'il restait encore à surmonter au moment de l'ajournement des négociations, il était donc impossible de dire qu'elle pouvait en être l'issue. Le Président de la Commission, M. Hallstein, le dit avec une grande franchise devant le Parlement Européen, le 5 février 1963. « Il est impossible de considérer, déclara-t-il, que les négociations avaient pratiquement échoué au moment de leur interruption ou de dire qu'il était avéré qu'elles ne pouvaient pas réussir. Il est tout aussi impossible d'affirmer que les négociations avaient déjà virtuellement réussi, c'est-à-dire qu'il était certain qu'elles seraient menées à bonne fin. La vérité est plutôt qu'elles traversaient une phase difficile qui appelait quelques concessions importantes du côté britannique également, mais qu'il existait une chance raisonnable de tomber d'accord. En d'autres termes, il ne peut faire aucun doute que les chances de réussite étaient suffisamment grandes pour que l'on poursuive les négociations » (1).

Quelles ont été alors, dans ces conditions, les motifs de l'ajournement des négociations entre la Communauté et le Royaume-Uni ?

Nous chercherons un premier motif de l'échec des négociations, en nous rapportant à la façon dont celles-ci ont été conduites, c'est-à-dire que nous avancerons un premier motif d'ordre procédural. Nous estimons que la procédure de négociation de l'admission du Royaume-Uni au sein de la Communauté a permis aux négociateurs d'échouer au lieu de réussir. Si la conduite des négociations avait en effet été confiée à la Commission, comme celle-ci l'avait initialement demandé, les difficultés seraient apparues au sein de cet organe communautaire, et il n'y aurait pas eu de crise. L'idéal eut été que, dans un premier temps, les Etats applanissent d'abord entre eux les premières difficultés et s'entendent sur un compromis en fonction de leurs intérêts divergents, sans que ces derniers puissent transparaître à l'extérieur.

Dans un second temps, la Commission aurait alors conduit les négociations en gardant un contact étroit avec le Conseil de ministres, par l'intermédiaire d'un comité spécial désigné à cet effet. La Commission aurait ainsi pu faire des propositions aux Six Etats

(1) *Débats du Parlement Européen*, Session 1962-1963. Séances du 4 au 8 février 1963, p. 29.

membres en fonction des solutions proposées par la délégation britannique. Les Six Etats membres représentés au sein du Conseil de ministres les auraient fait leurs, les auraient amendées ou les auraient refusées, relançant ainsi la négociation, sans que leurs divergences puissent apparaître au grand jour et ouvrir une crise. La décision finale, conformément au Traité, serait restée du ressort des Six Etats membres qui auraient ainsi, à l'unanimité, accepté ou refusé l'admission du Royaume-Uni au sein de la Communauté.

Si cette procédure avait été suivie, il y a tout lieu de penser que le Chef de l'Etat français n'aurait pas eu les mêmes facilités pour faire échec à la négociation. Si, au lieu d'être multilatérales, les négociations avaient été bilatérales (Commission, Royaume-Uni), l'on n'aurait pas pu parler de la même façon d'un différend franco-britannique. Le différend aurait gardé ses vraies dimensions, c'est-à-dire qu'il se serait situé à un niveau plus élevé, entre le Royaume-Uni et la Communauté, en tant que telle.

Cependant, quoi qu'il en soit, ces considérations jettent beaucoup plus de lumière sur les conditions propices à un ajournement des négociations qu'elles ne donnent la clef des motifs qui ont directement conduit à l'ajournement lui-même.

Il semble, pour ce faire, qu'il soit nécessaire de se reporter à des motifs extrajuridiques sans aucun lien avec les thèses économiques qui faisaient l'objet des négociations. La décision unilatérale de la France des suspendre les négociations, fut, en effet, beaucoup plus liée à des considérations d'ordre politique et stratégique sur la place que l'Europe doit occuper dans le monde qu'à des considérations tenant aux questions que posent les problèmes du Commonwealth, les « deficiency payments », les droits nuls ou d'autres problèmes économiques. Le général de Gaulle l'a d'ailleurs clairement exprimé à deux reprises, lors du coktail offert à l'Elysée en l'honneur des membres de l'Assemblée Nationale française, le 24 février 1963, et à celui du 5 février, offert dans les mêmes circonstances.

Il déclara : « Je suis mélancolique de voir l'Angleterre se diriger vers les Etats-Unis, car elle risque de se comporter comme leur commis-voyageur... Aux Bahamas, l'Angleterre a remis aux Américains, ce qu'elle avait de pauvres forces atomiques. Elle aurait pu les remettre à l'Europe. Elle a donc fait son choix », puis : « M. Mac Millan est venu me dire que nous avions raison de faire notre force de frappe « nous avons aussi la nôtre, m'a-t-il dit. Il faudrait arriver à les unir dans un cadre européen indépendant de l'Amérique ». Là-dessus, il me quitte pour aller aux Bahamas. Naturellement, ce qui s'est passé, a changé le ton de ma conférence de presse du 14 janvier » (1).

---

(1) Rapporté par Roger Massip, *De Gaulle et l'Europe*, Flammarion, 1963, p. 181.

La rencontre des Bahamas a été à ce point déterminante que la délégation française, lors de la quinzième session ministérielle du 20 décembre 1962, ne

Le général de Gaulle n'a donc pas admis que le Royaume-Uni se plaçât dans l'orbite américaine, alors même qu'il demandait son admission au sein de la Communauté. L' « Angleterre » ne pouvait, selon lui, appartenir à la fois à l'Europe et à l'Amérique. Le Royaume-Uni, tournant le dos à l'Europe, il n'était pas raisonnable que la négociation continuât. Les problèmes économiques servirent de prétexte.

On peut même penser que le général de Gaulle vit dans l'accord des Bahamas, une occasion inattendue pour sa propre politique européenne. Le Royaume-Uni ayant en effet « choisi » l'Amérique, celui-ci ne pouvait plus se présenter comme une puissance européenne et, surtout, prétendre à une voix égale à celle de la France dans l'édification de l'Unité politique de l'Europe occidentale. Du moins, le général de Gaulle l'entendait-il ainsi et prétexta-til des difficultés soulevées par les problèmes économiques pour écarter le Royaume-Uni de cette édification politique de l'Europe. Cette interprétation de la politique gaulliste est d'ailleurs confirmée par les propos tenus par le général de Gaulle lors de sa conférence de presse en date du 14 janvier. En proposant, en effet, au Royaume-Uni que soit conclu un accord d'association entre lui et le Marché Commun « de manière à sauvegarder les échanges » et qu'une coopération directe s'établisse « en toute espèce de domaine et notamment scientifique, technique et industriel » entre la France et la Grande-Bretagne », le général de Gaulle a clairement montré qu'il acceptait de voir le Royaume-Uni participer à une Europe économique, mais qu'il lui refusait toute participation à l'édification de l'Europe politique. L'argumentation gaulliste n'échappait donc pas aux contradictions; celles-ci apparaissaient au contraire au grand jour. Le Chef de l'Etat français s'opposait en effet à l'admission du Royaume-Uni pour des motifs d'ordre économique, mais lui proposait, en même temps une association d'ordre économique au Marché Commun, alors que celle-ci s'était avérée impossible en 1958 sous la forme d'une zone de libre échange, et que l'association fondée sur une union douanière, doit être exclue lorsqu'il s'agit d'un Etat industrialisé. Quelle que soit sa forme, l'association pose d'ailleurs des problèmes beaucoup plus difficiles à surmonter, que l'admission elle-même.

---

souleva aucune objection contre la décision de convoquer la 16e session ministérielle du 14 au 18 janvier, et la 17e session, après une semaine d'intervalle, du 28 janvier au 1er février.

Cf. La déclaration de M. Fayat. *Débats du Parlement Européen*, p. 53. Session du 4 au 8 février 1963.

Section IV

Les conséquences de l'ajournement des négociations

Les conséquences de l'ajournement des négociations peuvent être envisagées à un double point de vue. On peut, en effet, d'une part, envisager l'incidence de l'ajournement des négociations sur la Communauté elle-même et, d'autre part, rechercher l'incidence de celui-ci sur les relations de la Communauté avec le Royaume-Uni et les pays dont les demandes d'admission ou d'association étaient liées à la demande du Royaume-Uni.

I. — L'incidence de l'ajournement des négociations sur la Communauté.

Celle-ci peut être mesurée quant aux effets immédiats de l'ajournement des négociations, ainsi qu'en fonction des mesures que celui-ci implique.

A. — Les effets de l'ajournement des négociations

La France pouvait avoir de bonnes raisons de demander l'ajournement des négociations. Nous avons cité la déclaration du Président Hallstein, selon laquelle les négociations avaient autant de chances de réussir que d'échouer, la France pouvait donc raisonnablement estimer que les négociations devaient être ajournées. La France pouvait pareillement prétendre que l'Europe doit être indépendante au point de vue militaire (1) et que le Royaume-Uni, lors de la rencontre des Bahamas, s'était beaucoup plus comporté comme une puissance atlantique, que comme une puissance européenne.

Mais il est non moins évident que l'acceptation de la France, en accord avec les cinq autres Etats membres de la Communauté, de participer aux négociations avec le Royaume-Uni en préjugeait la poursuite jusqu'à leur terme et impliquait que la France ne décidât de ne plus participer aux négociations qu'après en avoir averti ses partenaires et la Commission. C'est donc plus une question de modalités, que de fond, qui ouvrit la crise de la Communauté.

Le moment choisi par le Chef de l'Etat français, pour s'opposer à l'admission du Royaume-Uni au sein de la Communauté, n'était

(1) Encore ne suffit-il pas d'une décision politique pour rendre l'Europe indépendante en ce domaine. Il faudrait en outre que la France accepte la constitution d'une force de frappe européenne et ne veuille pas jouer, par rapport aux autres Etats européens, le rôle que jouent actuellement les Etats-Unis par rapport à l'ensemble des Etats européens.

pas opportun : il était en effet ou trop tôt ou trop tard. Trop tôt, parce que l'on n'avait pas encore épuisé toutes les ressources qu'offrait la négociation et notamment les possibilités offertes par le rapport élaboré par le Comité de l'agriculture présidé par le Vice-Président de la Commission, M. Mansholt. Le moment choisi par le Chef d'Etat français, permet de penser que le but même de son intervention était d'arrêter tout progrès nouveau (1). Trop tard, parce que si la France désirait en effet s'opposer à l'admission du Royaume-Uni, elle devait manifester son opposition dès l'ouverture des négociations.

Enfin, était-il opportun, pour la France, de refuser l'admission du Royaume-Uni, pays ami, au moment même où elle marquait sa volonté de se réconcilier solennellement avec l'Allemagne, son ancien ennemi, par la conclusion d'un accord de coopération, le 22 janvier 1963 ? Etait-il indispensable, ainsi que le déclara M. Dehousse devant le Parlement européen le 5 février 1963, de lier les deux opérations dans le temps et dans la politique ? (2)

Qu'est-ce d'ailleurs cette réconciliation, après les réconciliations officiellement confirmées par les Traités instituant la C.E.C.A. (1951) et l'U.E.O. (1954), l'accession de l'Allemagne à l'O.T.A.N. (1954) et les Traités de Rome instituant l'Euratom et la C.E.E. elle-même (1956) ?

Qand bien même le moment eut-il pu être jugé opportun par la France pour ajourner les négociations avec le Royaume-Uni, sa décision aurait dû, en effet, répondre à certaines formes. Or, c'est sans avoir consulté ses partenaires au sein du Conseil de ministres de la Communauté, sans avoir recueilli l'avis de la Commission pour les questions sur lesquelles celle-ci a reçu compétence du Traité, que le général de Gaulle opposa son veto à la poursuite des négociations. Les six Etats membres ayant donné leur acquiescement à l'ouverture des négociations, on est en droit de penser que ces dernières ne pouvaient être suspendues qu'à l'unanimité des six Etats membres, conformément à la règle du parallélisme des formes. Ce sont ces modalités qui ont créé la crise au sein de la Communauté.

L'interruption unilatérale de la négociation par le Chef de l'Etat français a en effet provoqué une crise de confiance entre les Etats membres et, de façon générale, chez tous les Européens. Chacun s'est demandé si la Communauté Européenne en laquelle il avait foi, n'était pas devenue très fragile au point de pouvoir être paralysée et même condamnée par le veto de l'un des Etats membres. La Communauté et son action sont en effet fondées sur le principe que les affaires de la Communauté sont comprises et traitées comme des affaires relevant d'une véritable responsabilité commune. « Cela

(1) Voir en ce sens l'allocution radiodiffusée de M. Mac Millan le 30 janvier 1963 : « Lorsqu'il est devenu évident, au cours de ces dernières semaines, que les points qui restaient à résoudre allaient l'être très rapidement, le Gouvernement français mit fin aux négociations fermement et plutôt brutalement. » *La Documentation française : Chroniques étrangères*, N° 63, GB. 3, p. 8.

(2) Dehousse, *Débats*. Séances du 4 au 8 février 1963, p. 56.

implique, déclara le Président Hallstein devant le Parlement Européen, le 5 février 1963, le respect de l'ordre communautaire et des procédures communautaires. Même pour le droit de veto, il y a des règles, et ce droit est inséparable de certains égards. Il faut éviter de donner l'impression que la Communauté et ses objectifs, les institutions communautaires et les procédures communautaires ne sont pas des instruments de la diplomatie nationale. Ce n'est pas un hasard, si ce sont les petits pays de la Communauté qui ont réagi le plus vivement ; ce sont précisément eux qui voient dans l'ordre communautaire la garantie d'une participation équitable à la discussion et à l'agencement du destin communautaire » (1).

La réaction des autres Etats membres ne se fit pas attendre. Mais, au lieu de donner à la France une leçon d'esprit européen ou communautaire, certains d'entre eux crurent bon de lui manifester leur opposition en s'engageant sur la même voie. Pour de prétendues raisons électorales, les Pays-Bas et l'Italie, par exemple, déclarèrent devoir différer la signature de l'Accord d'Association. C'était faire payer aux anciennes colonies, les conséquences de la politique de leur ancienne métropole, sans qu'ils y aient participé de quelque façon que ce soit. « Si chacun se met, à propos de chaque problème, à lier son attitude ou, a fortiori, son veto à des problèmes étrangers à celui en cours d'examen, n'hésitons pas à le dire, déclara M. Dehousse le 5 février 1963 devant le Parlement Européen, c'est la fin des Communautés. » (2)

La même détérioration des rapports n'en continua pas moins à se faire sentir au sein du Conseil ou la plupart des décisions furent acquises à la suite de véritables marchandages, en dehors de tout esprit communautaire, chacun des partenaires posant les « préalables » ou des conditions aux décisions nécessaires au développement de la Communauté, et, « chacun ne voulant consentir quelque sacrifice que ce soit, sans être simultanément payé en retour dans les domaines où la construction communautaire est davantage conforme à ses intérêts » (3).

Devant cette suspicion des Etats membres de la Communauté les uns envers les autres, le principe d'un programme de travail et d'un calendrier des décisions les plus importantes fut alors arrêté, afin d'assurer le développement harmonieux des activités de la Communauté.

Les résultats positifs du retour à cette méthode (4) n'en

---

(1) *Débats.* Séances du 4 au 8 février 1963, p. 31.

(2) Dehousse, *Débats.* Séances du 4 au 8 février 1963, p. 56.

(3) *Sixième rapport général,* juin 1963. Introduction, parag. 7.

(4) Lors de sa centième Session, les 1er et 2 avril 1963, le Conseil a décidé une nouvelle réduction de 10 % du tarif intérieur qui est intervenue le 1er juillet 1963. Celle-ci porte l'abaissement des droits intra-communautaires à 60 % des tarifs initiaux.

Le 9 mai 1963, le Conseil a décidé d'arrêter avant la fin 1963 les grands règlements agricoles encore en suspens (produits laitiers, viande de bœuf, riz). L'élaboration de tels règlements ne pourrait que simplifier à l'avenir le problème de l'admission d'un Etat tiers.

peuvent pas moins faire oublier que le renforcement de l'ordre institutionnel de la Communauté demeure la meilleure des garanties contre le retour des procédés introduits par la France lors de l'ajournement des négociations.

B. — Les mesures impliquées par l'ajournement des négociations

La meilleure façon de prévenir une transformation de la Communauté en une conférence diplomatique, où un Etat membre exercerait son hégémonie sur ses partenaires, passe certainement par le respect des règles communautaires et par un renforcement de l'esprit communautaire.

Mais encore faut-il, pour ce faire, que les institutions communautaires, et particulièrement le Parlement et la Commission qui ont vocation de faire prévaloir l'intérêt communautaire, aient le dynamisme et les pouvoirs suffisants.

La fusion des exécutifs et l'élection des membres du Parlement Européen au suffrage universel dont nous avons déjà souligné l'intérêt, nous paraissent les mesures les plus adéquates à conférer ce dynamisme à la Commission et au Parlement Européen.

Parallèlement à ces mesures, d'autres devraient être prises qui renforceraient les pouvoirs de ces mêmes institutions. Celles-ci coïncideraient d'ailleurs, à partir de 1966, avec une substitution de la majorité à l'unanimité au sein du Conseil. La Commission devrait, notamment, être compétente pour conduire toutes négociations, sans exclure, par conséquent, celles qui doivent préparer l'admission d'un Etat-tiers au sein de la Communauté. Quant au Parlement Européen, ainsi qu'il l'a d'ailleurs lui-même réclamé, il devrait être obligatoirement consulté avant que les Etats membres ne prennent une décision à ce même sujet.

Ces réformes étant acquises, le Royaume-Uni pourrait certainement solliciter à nouveau son admission au sein de cette Communaut, sans craindre de subir un refus au cours même des négociations. Bien plus, il serait difficile à l'un des Etats membres de s'opposer à l'admission du Royaume-Uni au stade de la décision finale. L'acceptation par le Royaume-Uni des conditions fixées par la Commission en contact étroit avec les Etats membres et dans le respect de l'intérêt communautaire, enfin, un avis favorable du Parlement Européen rendraient en effet difficile un nouveau refus de la part de l'un des Etats membres et notamment de la France. Mais est-ce le moment pour le Royaume-Uni de poser une nouvelle demande d'admission au sein de la Communauté ? Il nous faut, pour répondre à cette question, rechercher au préalable l'incidence de l'ajournement des négociations sur les relations de la Communauté avec le Royaume-Uni ainsi d'ailleurs qu'avec les pays dont les demandes d'admission ou d'association étaient liées à la demande d'admission du Royaume-Uni.

II. — L'incidence de l'ajournement des négociations sur les relations de la Communauté avec le Royaume-Uni et les pays dont les demandes d'admission ou d'association étaient liées à la demande d'admission du Royaume-Uni.

Le choc de l'ajournement des négociations ne fut pas seulement ressenti dans la Communauté et au Royaume-Uni, mais encore dans les pays qui avaient espéré devenir à leur tour, après l'admission du Royaume-Uni, membres « à part entière » ou membres associés de la Communauté. A l'exception de l'Autriche (1) et de l'Irlande (2), ces pays indiquèrent qu'ils maintenaient leurs demandes mais que leurs négociations avec la C.E.E. devaient être considérées comme suspendues jusqu'à la reprise des négociations entre le Royaume-Uni est les Six.

On ne pouvait mieux souligner l'importance des relations entre la Communauté et le Royaume-Uni.

Or, il ne semble pas qu'une solution, notamment la réouverture des négociations, puisse être envisagée à court terme. Du côté des Six, la décision unilatérale du Chef de l'Etat français ne peut laisser supposer qu'un refus de négocier dans l'immédiat. Du côté britannique, des raisons de politique intérieure font que le Gouvernement britannique pourrait difficilement s'engager dans de nouvelles négociations, alors que les élections législatives doivent avoir lieu en 1964.

On pourrait imaginer que le Gouvernement britannique recherchât une formule d'association avec la C.E.E. puisque le Chef d'Etat français, dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963, a émis l'avis que « si les négociations de Bruxelles ne devaient pas actuellement aboutir, rien n'empêcherait que soit conclu entre le Marché Commun et la Grande-Bretagne un accord d'association ». Mais une association qui serait une zone de libre échange a de quoi surprendre. Celle-ci serait certainement vouée à l'échec, que l'on y inclut l'agriculture ou non. Dans la première hypothèse, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et l'Argentine, pour ne citer que ces Etats, ne pourraient que s'y opposer, la considérant comme une discrimination injustifiée à leur égard. Dans la seconde hypothèse, les mêmes Etats européens qui s'étaient opposés à l'association du Royaume-Uni à la C.E.E. y seraient toujours opposés pour la raison même que l'agriculture en serait exclue. Dans le cas contraire, ce

---

(1) *Bulletin de la C.E.E.*, juin 1963, N° 6, p. 16.
Bulletin de la C.E.E., juillet 1963, N° 7, p. 17.
Bulletin de la C.E.E., août 1963, N° 8, pp. 14 et 15.
Bulletin de la C.E.E., septembre-octobre 1963, N° 9/10, p. 33.
Le Monde, 15 novembre 1963, p. 20.

(2) Le Gouvernement irlandais, dans une lettre adressée à la Commission, a proposé « une reprise des conversations sur l'avenir des relations entre l'Irlande et la Communauté ». (Voir : *Le Monde*, 18 octobre 1963, p. 6 ; *Le Monde*, 15 novembre 1963, p. 20.)

serait reconnaître qu'ils s'étaient opposés à tort à cette association. Une association qui serait une union douanière, *et mieux encore une union économique,* est enfin impensable ; ce serait conférer au Royaume-Uni tous les avantages de la Communauté, sans lui imposer aucune des obligations impliquées par les politiques communes de la Communauté.

On pourrait également imaginer que le Royaume-Uni adhérât seulement à la C.E.C.A. Mais cette solution est apparemment aussi impossible puisque les Etats membres de la Communauté ont déclaré, dès l'ouverture des négociations, que l'admission au sein de l'une des Communautés devait être considérée comme une solution d'ensemble et impliquait une pareille admission au sein des deux autres Communautés. Ne serait-ce d'ailleurs pas reconnaître trop d'avantages au Royaume-Uni ? La Communauté ainsi élargie serait en effet déséquilibrée au profit du Royaume-Uni !

En fait, il n'existe pas de solution à court terme, pour les raisons que nous avons déjà indiquées. Les Etats membres de la Communauté, après le longues discussions (1), et le Royaume-Uni, en ont convenu en se mettant d'accord le 26 juillet 1963, pour tenir des réunions trimestrielles au niveau des ministres, dans le cadre de l'U.E.O. L'ordre du jour de ces réunions comprendra, outre les questions politiques, un échange de vues sur la situation économique en Europe. La présidence de ces réunions sera, comme l'exige le règlement de l'U.E.O., assurée à tour de rôle par chacun des sept pays, et la Commission de la C.E.E. sera invitée par le Conseil de ministres des Six aux réunions à Sept lorsque les problèmes économiques seront discutés (2). La première réunion au niveau ministériel a eu lieu à La Haye, le 25 octobre 1963, elle a permis aux Sept Gouvernements de procéder à l'examen des problèmes politiques internationaux. Le 26 octobre, les Sept se sont réunis avec la participation de plusieurs membres de la Commission et ont discuté de problèmes économiques (négociations Kennedy au sein du G.A.T.T., conférence à l'O.N.U. pour le commerce et le développement, relations entre le Royaume-Uni et la C.E.E., activités de l'A.E.L.E., problèmes agricoles et échanges commerciaux avec les pays en voie de développement) (3).

La seule solution demeure en réalité l'admission du Royaume-Uni à plus ou moins long terme, compte tenu, notamment, du fait que les élections britanniques en modifieront probablement les conditions. Une telle admission, en conformité avec les exigences du Traité de Rome, *pourrait* d'ailleurs être facilitée par une intervention plus directe des institutions communautaires (Commission et Parlement Européen) dans le cours des négociations, selon le

---

(1) *Le Monde,* 13 juillet 1963.
Bulletin de la C.E.E., septembre-octobre 1963, N° 9/10, pp. 29 et 33.

(2) Cette solution a l'avantage de ne pas créer un précédent qui aurait pu être invoqué soit par les pays de l'A.E.L.E., soit même par les Etats-Unis.

(3) *Le Monde,* 29 octobre 1963, p. 5.

processus que nous avons énoncé plus haut, et *devrait* être facilitée par les négociations qui seront conduites dans le cadre du « Trade Expansion Act » et qui ne manqueront pas de lever certains obstacles, notamment en ce qui concerne les tarifs douaniers. Il serait intéressant, en outre, de profiter du répit offert par l'ajournement des négociations pour instituer une organisation mondiale des principaux produits agricoles, ainsi qu'en a été faite la proposition lors des négociations avec le Royaume-Uni. Celle-ci situerait en effet dans un contexte nouveau qui permettrait de les résoudre, le statut de l'agriculture britannique et les problèmes épineux que posent les produits agricoles du Commenwealth. Enfin, il serait urgent d'envisager le problème européen, non plus seulement sur le plan économique, mais également sur le plan politique et sur celui de la défense commune. A ce propos, « la constitution d'une force de frappe européenne permettrait d'éviter les gaspillages et les périls que comporterait la multiplication des forces de frappe nationales totalement indépendantes. Elle répondrait à la préoccupation, légitime après tout, des hommes d'Etat européens qui ne veulent pas abandonner aux seuls Etats-Unis la charge de la responsabilité de la défense nucléaire de l'Europe.

La force de frappe européenne, devrait, bien entendu, être organisée et, le cas échéant, utilisée dans le cadre de l'alliance atlantique. On pourrait aboutir ainsi à un système « bipolaire » qui réaliserait sur le plan de la défense, l'idée de « partnership », que le Président Kennedy a mise en avant sur le plan économique » (1)

La recherche d'une solution en ce sens permettrait certainement d'éliminer un obstacle de poids, lors de nouvelles négociations entre la Communauté et le Royaume-Uni.

---

(1) Pierre Pflimlin, *Rapport sur la politique générale du Conseil de l'Europe.* Document N° 1581, 29 avril 1963, p. 19.

Beaucoup plus, cependant, qu'une force de frappe européenne à laquelle participeraient tous les Etats européens de l'Europe de l'Ouest pour la constituer et la contrôler sur un pied d'égalité, nous imaginons plus volontiers, pour le moment, une force de frappe au service de l'Europe Occidentale sous la direction et le contrôle d'un directoire franco-britannique agissant dans le cadre de l'alliance atlantique. Cette force de frappe serait ainsi considérée comme complémentaire, exclusivement affectée à la défense de tous les Etats de l'Europe de l'Ouest et ne serait pas incompatible avec les accords de l'U.E.O. qui interdisent à l'Allemagne de constituer un armement atomique.

CONCLUSION

L'inventaire des relations extérieures de la Communauté Economique Européenne, permet de mieux caractériser la Communauté des Six au sein de la Communauté Internationale. Plusieurs constatations majeures nous semblent particulièrement dignes d'intérêt à ce sujet.

I. — La première constatation a trait à la personnalité internationale de la Communauté. Celle-ci, selon nous, est désormais indéniable. Elle découle des compétences extérieures de la Communauté dans l'ordre juridique international. Or, nous l'avons vu, celles-ci sont largement « énoncées ou impliquées » par les dispositions du Traité de Rome (1re Partie) et elles ont été abondamment développées par la pratique (IIe et IIIe Parties.). L'affirmation de la personnalité juridique de la C.E.E. par l'article 210 du Traité de Rome recouvre donc une organisation juridique capable d'exercer des droits et des obligations dans l'ordre juridique international.

II. — La personnalité internationale de la C.E.E. est également révélatrice de l'individualité de cette organisation, c'est-à-dire de son autonomie, par rapport aux Etats membres qui la composent. La Communauté peut donc être considérée comme le « centre d'imputation » de relations internationales qui lui sont propres.

Cette autonomie, voulue par les auteurs du Traité de Rome, est corroborée par la pratique que nous avons examinée. La Communauté, notamment par l'intermédiaire de sa Commission, a affirmé et confirmé son droit d'établir des relations extérieures qui lui soient propres.

La Communauté communique avec les autres organisations internationales en s'y faisant représenter par des observateurs ou agents de liaison. Elle participe de manière très originale à la vie de certaines organisations internationales en collaborant avec elles

de façon plus ou moins intime. Enfin, elle conclut elle-même des accords avec les autres organisations internationales.

Les relations de la Communauté avec les Etats tiers témoignent de sa même autonomie à l'égard de ses Etats membres. De nombreuses missions diplomatiques sont en effet accréditées auprès de la Commission de la Communauté. La Communauté a elle-même déjà négocié et conclu des accords tarifaires et commerciaux avec des Etats tiers. Enfin, elle a conclu des accords d'association avec la Grèce, la Turquie et les Etats africains et malgache.

III. — Cependant, autonomie ne signifie pas indépendance, et, aussi paradoxal que cela puisse paraître à propos de la C.E.E., les Etats membres figurent très souvent derrière la Communauté. Il est en effet hors de question pour les Etats membres d'assister en spectateurs au développement des relations extérieures de la Communauté ; ils cherchent, au contraire, à intervenir le plus souvent possible dans la conduite des relations extérieures de la Communauté. Si le Traité de Rome, pourtant respectueux de la volonté exprimée par les Etats au sein du Conseil, ne leur donne pas la possibilité d'intervenir, ils en prennent la liberté ! On pourrait citer à ce propos leur refus de reconnaître à la Communauté le droit d'exercer un droit de mission actif auprès des Etats tiers, ou, plus encore, leur volonté de s'immiscer dans la conclusion définitive d'accords d'association dont la portée politique est évidente. La sous-jacence des Etats atteint son paroxysme lorsque l'on considère la façon dont furent interrompues les négociations en vue de l'admission du Royaume-Uni au sein de la Communauté.

Les liens étroits qui unissent encore la Communauté au phénomène étatique sont donc évidents.

IV. — Il ne faudrait cependant pas en conclure que l'intervention des Etats est toujours contraire aux intérêts de la Communauté. Les intérêts nationaux rencontrent parfois l'intérêt communautaire défendu par la Commission vis-à-vis des Etats tiers. On l'a bien vu, par exemple, lorsque la France défendit le texte du Traité de Rome ainsi que les règles communautaires en vigueur, en plein accord avec la Commission, lors des négociations en vue de l'admission du Royaume-Uni au sein de la C.E.E. De manière générale, les Six se sont d'ailleurs montrés d'accord avec la Commission pour éviter toute dilution de la Communauté au sein d'ensembles plus vastes.

V. — Aussi sensible que soit cette sous-jacence des Etats membres de la Communauté, nous devons également noter que celle-ci ne se manifestera pas toujours avec autant de vigueur.

Le passage de la deuxième étape à la troisième étape de la période de transition, dans deux ans seulement, et, surtout, la fin de la période de transition entraîneront le recours à des procédures

dont le caractère communautaire sera plus accusé. Une politique commerciale extérieure commune succédera, par exemple, à la coordination des politiques commerciales des Etats membres, ainsi qu'à la coordination des accords conclus entre chacun des Etats membres et chacun des Etats tiers ; or, cette politique commune sera mise en œuvre par décisions du Conseil statuant à la majorité qualifiée.

Si la Communauté, dans la conduite de ses relations extérieures, est donc présentement soumise à l'influence des Etats, ceux-ci devront s'effacer peu à peu à son profit. C'est en ce sens que nous avons pu avancer et que nous pouvons maintenant confirmer que la Communauté est une organisation dont le caractère supranational s'affirme progressivement.

Les relations extérieures de la Communauté doivent donc être considérées dans une perspective évolutive, étant entendu que leur volume va en s'accentuant et que la Communauté y conquiert une autonomie croissante.

VI. — Le meilleur garant de cette évolution nous paraît être la Commission qui est vraiment l'organe moteur de la Communauté, ainsi que la gardienne du patrimoine communautaire.

Par ce seul fait qu'elle doive agir très souvent avant que le Conseil n'intervienne à son tour, la Commission est en effet l'initiatrice et l'inspiratrice des relations extérieures de la Communauté.

Son rôle de négociateur lui confère également, de façon exclusive, le droit de dégager les solutions les plus aptes à être consignées dans un accord avant que le Conseil puisse lui-même conclure.

Dans l'un et l'autre cas, la Commission représente alors l'intérêt communautaire dont elle est la gardienne. Son indépendance à l'égard des Etats membres lui permet en effet de dégager les intérêts objectifs de l'Europe communautaire par delà les intérêts nationaux. Son indépendance, ainsi que son étroite collaboration avec le Conseil, lui permettent de définir une position communautaire à travers les positions des Six Etats membres dont elle est en quelque sorte l'arbitre. Elle seule est en effet à même de leur révéler le dénominateur commun de leurs positions respectives.

La résistance épisodique des Etats conduit cependant à penser que celle-ci serait éphémère si la Commission pouvait parfois invoquer l'appui d'une opinion publique européenne dégagée par des représentants au Parlement Européen élus au suffrage universel.

Les Etats seraient alors plus soucieux de s'entendre que de s'opposer ou de s'imposer, et la collaboration qui caractérise le plus souvent les rapports entre la Commission et le Conseil s'effectuerait alors sans heurt, au plus grand profit de l'Europe Communautaire.

Cette même élection des parlementaires européens au suffrage universel ne manquerait d'ailleurs pas d'inciter les Etats membres de la Communauté à étendre la compétence de la Communauté

Européenne à des domaines qui, jusqu'à présent, en sont demeurés exclus. Les relations extérieures de la Communauté ne devraient plus alors connaître de limites, et la Communauté Européenne présenterait un même visage au monde extérieur... Alors pourrait être entreprise la rédaction d'une thèse sur les « Affaires Etrangères de la Communauté Européenne » !

ABRÉVIATIONS

Actes Officiels : Actes officiels du Congrès international d'Etudes sur la C.E.C.A.

A.F.D.I. : Annuaire français de droit international.

A.J.I.L. : American journal of international law.

B.Y.I.L. : British yearbook of international law.

Débats : Compte rendu in extenso des débats du Parlement Européen.

Rapport Général : Rapport général de la Commission de la Communauté Economique Européenne sur l'activité de la Communauté. Bruxelles (annuel).

R.C.A.D.I. : Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye.

R.G.D.I.P. : Revue générale de droit international public.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

I. — RECUEILS DE TEXTES

DE CLERCQ : *Recueil des traités de la France (1713-1906).* 23 volumes.
COLLIARD C.A. : *Droit international et histoire diplomatique.* 2 volumes.
LEFUR et CHKLAVER : *Recueil des textes de droit international public.* 2e édition. Paris, 1934.
DE MARTENS Ch. : *Recueil général des traités internationaux.*
REUTER et GROS : *Traités et documents diplomatiques.* Collection Thémis. P.U.F. Paris, 1960.
Recueil des Traités de l'Organisation des Nations Unies.
Recueil des Traités de la Société des Nations.

II. — RECUEILS DE JURISPRUDENCE

Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale. Séries A (Arrêts), B (Avis consultatifs) et Série A/B (après 1936) — Série C (Plaidoiries).
Recueil des Arrêts, Avis et Ordonnances de la Cour Internationale de Justice, et Mémoires et plaidoiries.
Recueil de Jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés.

III. — DOCUMENTS OFFICIELS

1. — *Communautés Européennes*

Cahiers mensuels de documentation européenne.
Journal Officiel des Communautés Européennes.

2. — *Communauté Economique Européenne*

a) *Commission.*

Bulletin de la Communauté Economique Européenne (mensuel).
Rapport général de la Commission de la Communauté Economique Européenne sur l'activité de la Communauté. Annuel : Six rapports ont été publiés jusqu'à présent. Bruxelles.
Rapport au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni (26 février 1963).
Corps diplomatique accrédité auprès de la C.E.E. (publication de la Direction générale des relations extérieures de la C.E.E. Service du Protocole. Février 1962-Mars 1963).

b) *Conseil.*

Relations extérieures. Recueil d'Actes : Secrétariat des Conseils Communautés Européennes. Bruxelles.

c) *Parlement Européen.*

Annuaire manuel du Parlement Européen.

Débats : Compte rendu in extenso des séances.

Documents de séances

Angioy Giovani : Les projets de textes soumis par le Conseil de la C.E.E. en vue de rendre applicable aux Antilles néerlandaises le régime spécial d'association défini par la quatrième partie du Traité (Document n° 76, 15 octobre 1962).

Battista : La procédure adoptée pour la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la C.E.E. (Document n° 60, 1961).

Biescheuvel : Rapport sur les problèmes agricoles soulevés par les demandes d'adhésion à la C.E.E. du Royaume-Uni et du Danemark (Document n° 47, 23 juin 1962).

Birkelbach Willi : Les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (Document n° 122, 15 janvier 1962).

Blaisse P.A. : Rapport sur les aspects commerciaux et économiques de la demande d'adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E. (Document n° 131, 16 janvier 1962).

Dehousse F. : Les problèmes de l'association des Etats et territoires d'Outre-Mer associés, à la lumière, notamment, des recommandations adoptées par la Conférence eurafricaine de Strasbourg (Document n° 92, 13 novembre 1961).

Duvieusart J. : Rapport sur les problèmes juridiques et politiques relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et territoires d'Outre-Mer (Document n° 67, octobre 1959).

Faure Maurice : Rapport sur la consultation demandée au Parlement par le Conseil de la C.E.E. et le Conseil de l'Euratom sur un projet de convention instituant un Conseil des Communautés Européennes et une Haute Commission Européenne (Document n° 74, 1961-1962).

Furler Hans : Les compétences et les pouvoirs du Parlement Européen (Document n° 31, 14 juin 1963).

Geiger Hugo : Les aspects économiques de l'association de la Communauté Economique Européenne avec les pays d'Outre-Mer (Document n° 19, 27 avril 1961).

Giovani-Angioy : Rapport sur les projets de textes soumis par le Conseil de la C.E.E. (Doc. 61) en vue de rendre applicable aux Antilles néerlandaises le régime spécial d'association défini par la quatrième partie du Traité (Document n° 76, 15 octobre 1962).

Hahn Karl : Les accords internes de la Communauté Européenne relatifs à la Convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats africains et malgache associés à la Communauté (Document n° 67, 12 septembre 1963).

Janssens : Les relations entre l'Assemblée parlementaire européenne et les Conseils de ministres des Communautés Européennes (Document n° 71, novembre 1959).

— L'évolution des institutions communautaires et leur coopération en rapport avec les responsabilités de la Communauté (Document n° 101, 9 novembre 1962).

Kreyssig, Bégué, Duvieusart : Rapports ayant pour objet la consultation de l'Assemblée Parlementaire Européenne sur l'accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce (Document n° 60, 18 septembre 1961).

Le Holdey Ph. : L'association de la Tunisie, du Maroc et des autres pays visés par les déclarations d'intention de la C.E.E. (Document n° 68, novembre 1959).

MARTINO Edoardo : Rapport sur les relations entre la Communauté et l'Amérique latine (Document n° 48, 26 juin 1963).

PEYREFITTE A. : Les problèmes politiques et juridiques relatifs à l'association de la Communauté avec les pays et les territoires d'Outre-Mer (Document n° 83, 7 novembre 1960).

THORN Gaston : La Convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats africains et malgache associés à cette Communauté et les documents annexes (Document n° 59, II, 13 septembre 1963).

van der GOES, van NATERS : Rapport fait au nom de la Commission politique sur la procédure à suivre pour la conclusion des accords d'adhésion (Document n° 75 du 16 octobre 1961).

— Les problèmes que posent les relations des Communautés Européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon (Document n° 87, janvier 1960).

VREDELING : Les relations de la C.E.E. avec le G.A.T.T. (Document n° 33, 15 juin 1962).

3. — *Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*

Bulletin de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

Rapport général de la Haute Autorité de la C.E.C.A. sur l'activité de la Communauté.

4. — *Conseil de l'Europe*

Procédure de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

Nouvelles du Conseil de l'Europe.

Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Débats et Documents de séance.

5. — *Conseil de l'Europe et Communautés*

Compte rendu des débats des sessions jointes de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen.

OUVRAGES ET ARTICLES

ALEXANDER Willy : « L'association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce ». *Revue hellénique de droit international.* Janvier-juin 1961, pp. 11 à 50.

ANOUIL Gilles : *La Grande-Bretagne et la C.E.C.A.* Thèse, Bordeaux, 1958. — Paris, 1960.

BAILEY Richard : *L'intégration économique en Europe, de la C.E.C.A. à l'A.E.L.E.*, 1960.

BASDEVANT Jules : *Dictionnaire de la terminologie du Droit international.* Sirey, 1960.

BASTID S. : « Le droit des organisations internationales ». *Les Cours de droit.* Paris, 1952.

BELLOF Max. : « The russian view of european integration ». *Annuaire Européen.* Volume II, pp. 240 à 253.

BEREZOWSKI Cesary : « Coexistence et intégration : deux formes de la coopération internationale ». *Annuaire Polonais des affaires internationales.* 1959-1960, p. 45.

BINDSCHELDER R.Z. : « La Suisse et l'intégration de l'Europe ». *Annuaire Européen.* Volume IV.

BONJOUR E. : *Histoire de la neutralité suisse.* Neuchatel, 1959.

BOURQUIN : « Règles générales du droit de la paix ». *R.C.A.D.I.*, 1931. Rome I. Volume 35.

BOYER : « Les points litigieux entre la C.E.E. et le G.A.T.T. ». *Revue du Marché Commun.* Juin 1960, pp. 237 à 248.

Baissonnière Yves-G. : *Commonwealth d'abord.* Préface d'André Sigfried. Paris, 1955.
Cahier Ph. : *Le droit diplomatique contemporain.* Paris, 1962.
— *Les accords de siège.* Milano, 1959.
Callen H.C. : *American Predicament.* 1960.
Calogeropoulos : « La nature juridique des institutions européennes ». *Mélanges Seferiades.* Tome I, p. 335.
Calvez J.-Y. : « Droit international et souveraineté en U.R.S.S. ». *Cahier de la fondation nationale des Sciences Politiques,* n° 48.
Canacchi G. : « Les éléments fédéraux de la C.E.E. ». *Mélanges Gidel,* p. 91.
Carroz : *La personnalité juridique internationale de l'O.N.U.* Thèse dactylographie. Paris, 1952.
Carroz Jean et Yurg Probst : *Personnalité juridique internationale et capacité de conclure des traités de l'O.N.U. et des institutions spécialisées,* Paris, 1953.
Cartou Louis : *Le Marché Commun et le droit public.* Préface de G. Vedel. Collection de droit public. Sirey, 1959.
— « Le Marché Commun et la technique du droit public ». *R.D.P.,* 1958. pp. 186 à 219.
Cassese Antonio : « Le relazioni internazionale della C.E.E. », in : *La Communita internazionale,* juillet 1960, N° 3, pp. 471 à 486.
Catalano Nicola : *Manuel de droit des Communautés Européennes,* Dalloz-Sirey, Paris, 1962.
Cavare L. : *Le droit international public positif,* 2e édition, 1962, 2 tomes.
Chaumont Ch. : « Nations Unies et Neutralité », *R.C.A.D.I.,* 1956, Tome I.
— « La Neutralité de l'Autriche et les Nations Unies », *A.F.D.I.,* 1955.
— « Les organisations internationales », *Cours I.E.P.,* Paris, 2 fascicules, Paris, 1955.
Chayet Claude : « Les accords en forme simplifiée », *A.F.D.I.,* 1957.
Couste P.-B. : *L'association des pays d'Outre-Mer à la C.E.E.,* Librairies techniques, Paris.
Dehousse F. : « Aspects politiques et institutionnels de la Communauté Européenne » dans : *Les aspects juridiques du Marché Commun,* Compte rendu du Séminaire organisé à Chaudfontaine — Faculté de droit de Liège, 1958, pp. 34 et sq.
— *L'Europe et le Monde,* Recueil d'études, de rapports et de discours. Préface de P.H. Teitgen. Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960.
Dictionnaire de la terminologie du droit international, Sirey.
Drouin P. : *L'Europe du Marché Commun,* Julliard, Paris, 1963.
Duclos P. : *La réforme du Conseil de l'Europe,* Paris, 1958.
Dupuy R.J. : *Les relations extérieures des Communautés Européennes,* Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1961-1962.
— *Le droit des relations entre organisations internationales,* 1960, Tome II, Volume 100.
Dutoit Bernard : *La neutralité suisse à l'heure européenne,* Paris, 1962.
Eagleton : « International organization and the law of responsability », *R.C.A.D.I.,* Tome I, Volume 76.
Faure Maurice : « La fusion des exécutifs des trois Communautés Européennes », *Revue du Marché Commun,* 1960.
Ferrandi J. : *L'intervention de la C.E.E. dans les pays associés.* publié par les services de publication des Communautés Européennes. Bruxelles, 1962.
Fitzmaurice : « The Law and the procedure of the International Court of Justice : 1951-1954 ; generalx principles and sources of law, *B.Y.I.L.,* 1953, p. 2.
Fiumel H. de : « Le statut juridique du Conseil d'Assistance Economique Mutuelle », *Annuaire politique des Affaires internationales,* pp. 74 à 86.
Foch René : « L'association entre la Grande Bretagne et la C.E.C.A. », *Droit social,* 1955.
Freymond P. : « L'idée de supranationalité et les traités européens », *Mélanges Seferiades,* Athènes, 1961, Volume I.

GENET : *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, Paris, 1931-1932, 2 volumes.
GIARDINA Andrea : « La neutralizzazione dell'Austria et l'integrazione europea », *Dirrito internazionale*, 1962.
GINESTET Pierre : « L'Assemblée parlementaire européenne », *Q.S.J.* ? P.U.F., Paris, 1959.
GONIDEC P.F. : « L'association des pays d'Outre-Mer au Marché Commun », *A.F.D.I.*, 1958, p. 593.
— *Droit d'Outre-Mer*, 2 tomes Monchrestien, Paris, 1959.
GROSSEN J.-Michel : « Regionalisme et neutralité » : Annuaire de l'A.A.A., 1960, Volume 30.
GUGGENHEIM Paul, *Traité de droit international public*, Genève, 1954, 2 tomes.
— *Die Schweiz in der Völkergemeinschaft*, Zurich, 1957.
HENDERSON W.O., *The Zollverein*, Cambridge, 1939.
HERAUD Guy : « Observations sur la nature juridique de la C.E.E. », *R.G.D.I.P.*, 1958, p. 2656.
HUBER J. : *Le droit de conclure des traités internationaux*, Thèse Lausanne, 1951.
JASPAR H. — « Réalisations dans le domaine de la coopération Benelux », *Annuaire Européen*, Volume II, pp. 34 à 57.
JENKS Wilfrid : « Coordination : a new problem of international organization », *R.C.A.D.I.*, 1950, Tome II, Volume 17, pp. 157 à 302.
KASME Badr : *La capacité de l'O.N.U. de conclure des traités*, Paris, 1960.
KELSEN : « Théorie générale du droit international public : Problèmes choisis », *R.C.A.D.I.*, 1932, Volume 32.
— « Théorie du droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1953, Volume 84, Tome III.
KENNETH LINDSAY : *Vers un Parlement Européen*, Strasbourg, 1958.
KISS Alexandre : « Le Conseil de l'Europe », *A.F.D.I.*, 1955.
KITZINGER : *The Challenge of the Common Market : In or Out*, Oxford, 1962.
KREISKY Bruno : « Plaidoyer pour les neutres », *Le Monde diplomatique*, juin 1962.
LALIVE : *International oragnization and neutrality British Yearbook*, 1947.
LAPENA : « Conceptions soviétiques de droit international public », *Les systèmes de droit contemporain*, Institut de droit comparé de l'Université de Paris, Volume IX, Paris, 1954.
LEGLISE : « Les Territoires d'Outre-Mer et le Marché Commun », *Revue du Marché Commun*, 1958.
LEMAIGNEN : « L'association des pays d'Outre-Mer au Marché Commun », *Annuaire Européen*, 1960, Volume VIII. p. 36.
— « Communauté européenne et pays d'Outre-Mer associés », dans *Problèmes Juridiques et économiques des Facultés de Droit de Lille*, juin 1959, Paris, 1960, p. 83.
LJUBISAVLJEVIC Bora : « Les problèmes de la pondération dans les institutions européennes », *Aspects Européens*, Série C, Etudes politiques, N° 1, Leyde, 1959.
LUCHAIRE : *Le maintien et le renouvellement de l'association des Etats d'Afrique et de Madagascar au Marché Commun*, Penant, 1961, pp. 185 à 199.
— « Les rapports entre les Communautés Européennes et les pays d'Outre-Mer associés », dans : *Problèmes Juridiques et économiques du Marché Commun, Colloque des Facultés de Droit*, Lille, juin 1959, Paris, 1960, p. 221.
J. M.... : « Les Conseils des Communautés Européennes », *A.F.D.I.*, 1961, p. 632.
MAC MILLAN Maurice : Rapport sur la politique du Conseil de l'Europe », *Document de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe*, N° 1420, 9 mai 1962.
MARCHAL A. : « Marché Commun et zone de libre échange. Les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun », *Colloque des Facultés de Droit*, Lille, juin 1959, Paris, 1960.

MARIE F. : « Le Marché Commun et le G.A.T.T. » : *Revue du Marché Commun*, Paris, octobre 1959, pp. 369 à 372.
MASSIP Roger : *De Gaulle et l'Europe*, Flammarion, Paris, 1963.
MASSON P. : « L'association de la Grèce au Marché Commun », *Droit Européen*, N° 35, 1961, pp. 381 à 392.
MONACO Ricardo : « Les relations extérieures de la C.E.C.A. », *Annuaire Européen*, Volume IV — ou : *Actes officiels du Congrès International d'Etudes sur la C.E.C.A.*, Tome III.
— « La Communita sopranazinale nell' ordine nazionale », in : *La Communita internazionale*, juillet 1963.
MONTAGNE DE LA ROQUE P. : « L'Espagne », *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1950, pp. 306 à 348.
MORELLI : « Cours général de droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1956, Tome I, Volume 89.
MORIN Jacques-Yvon : « L'Etat fédéral en droit international », *Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris*, 1961-1962, 111 p.
NOLDE Boris (Baron) : « La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels », *R.C.A.D.I.*, 1932, Tome I.
O'CONNEL D.P. : « La personnalité en droit international », *R.G.D.I.P.*, 1963.
PELLOUX : « Essai de définition de l'Europe », *Revue internationale d'histoire politique*, 1954, pp. 13 à 20.
PESCATORE : « Les relations extérieures des Communautés Européennes », *R.C.A.D.I.*, 1961, Tome II.
PETOT : « Des Communautés à la Fédération », *R.G.D.I.P.*, 1960, p. 335.
PEYREFITTE : « Quel est l'avenir de l'association de l'Outre-Mer au Marché Commun », *Politique étrangère*, 1960, pp. 393 à 408.
PHILIP A. : *Histoire des faits économiques et sociaux de 1800 à nos jours*, Paris, 1963.
— « Le Traité de Rome et la zone de libre échange », p. 233 à 246, dans : *Marché Commun et institutions communes* — Deuxième Congrès de l'association des Universitaires d'Europe. Librairie générale de droit de Jurisprudence, Paris, 1960.
PHILIP O. : *Le problème de l'Union Européenne*, Edition de la Baconnière, Neuchatel, 1950.
PINDER John : *Britain and the Common Market*, London, 1961.
PINTO R. : *Les organisations européennes*, Paris, 1963.
POULANTZAS Dionyssios : « Aspects juridiques de l'association prévue par l'article 238 du Traité C.E.E. », *Annuaire de l'A.A.A.*, Volume 31, 1961, pp. 31 et sq.
PRIEUR Raymond : *Les relations internes et extérieures de la C.E.C.A.*, Editions Montchrestien, Paris, 1958.
REDSLOB : *Théorie de la S.D.N.*, Paris, 1927.
REUTER P. : « Aspects de la Communauté Economique Européenne », *Revue du Marché Commun*, 1958.
— *La C.E.C.A.*, Préface de R. Schuman, Paris, 1953.
— « L'actualité de l'union personnelle », Mélanges en l'honneur de Gilbert Gidel, 1961, p. 483.
— « Les organisations européennes », *Cours de droit*, Paris 1959-1960, 298 pages.
— « Communautés européennes et techniques d'unification », dans : *Problèmes juridiques et économiques du Marché Commun* — Colloque des Facultés de Droit à Lille, juin 1959, Paris, 1960, p. 5.
— « Les organisations internationales », *Problèmes choisis*, Cours de Droit, Paris, 1955.
REVERDIN Ollivier : « La Suisse et l'intégration européenne », *Revue politique et parlementaire*, septembre 1962.
REY : « L'association des T.O.M. au Marché Commun », *Revue du Marché Commun*, 1959, p. 50.
RICHARD M. : « Difficultés et promesses de l'association Europe-Afrique », *Revue politique et parlementaire*, septembre 1962, p. 38.
ROBERT Denise : *Etude sur la neutralité suisse*, Zurich. 1950.

ROBERTSON : « Le Conseil de l'Europe, sa structure, ses fonctions et ses réalisaitons » in : *Aspects Européens*, Série C, Politiques, N° 8.
ROSENTIEL F. : *Le principe de supranationalité*, Paris, 1963.
ROSSI Reino : « Finland and the economic integration of Europe », *Annuaire Européen*, 1960.
ROUSSEAU : *Principes généraux ou droit international public*, Paris, 1944.
ROYER J. : « Le G.A.T.T. et le Marché Commun », exposé fait à l'Institut du Commerce international à Paris, le 26 juin 1958. (G.A.T.T. : Genève, spec./162/58.
— « Le G.A.T.T. devant le Marché Commun et la zone de libre échange », exposé fait à l'Institut des Hautes Etudes Internationales à Genève, le 2 juillet 1958. (G.A.T.T. : Genève, spec./173/58.
ROZANSKI H. : « La coopération économique des Etats socialistes et le rôle du Conseil d'Assistance Economique Mutuelle », *Annuaire polonais des affaires internationales*, 1961, pp. 57 à 73.
SAUWENS A. : « Le problème de la zone de libre échange », *Revue du Marché Commun*, 1960.
SCHNEIDER : *Treaty making power of international organizations*, Genève, 1959.
SERENI Angielo Piero : « Diritto internazionale », Tome II — *Organizazione internazionale*, pp. 771 à 1225.
SERENI A.P. : « Les principes généraux des organisations internationales », Cours de l'Institut des Hautes Etudes internationales de Paris, 1960-1961.
SIBERT : *Traité de droit international public*, 1951, 2 Tomes.
SIDJANSKI Dusan : *Dimensions européennes de la Science Politique*, Paris — Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1963.
— « L'originalité des Communautés Européennes et la répartition de leurs pouvoirs », *R.G.D.I.P.*, 1961, pp. 40 à 96.
SNOY D'OPPUERS J. Ch. : « Les débuts de l'Europe Economique », dans : *Aspects juridiques du Marché Commun*, Compte rendu du séminaire, organisé à Chaudfontaine. Faculté de droit de Liège, 1958.
SOCINI R. : « Rapports et conflits entre organisations européennes », in : *Aspects Européens*, Série C, Politique N° 4, Etude publiée sous les auspices du Conseil de l'Europe.
— *Le organizzioni a cattere europei considerati nel lora rapporti reciproci*, Padova, 1957, 138 pages.
SOTO DE : *La C.E.C.A.*, Collection « Que Sais-je ? » P.U.F., 1958.
— « Les relations internationales de la C.E.C.A. », (*R.C.A.D.I.*, Volume 90 et Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A., Volume III).
— « Le problème de l'exécutif dans les Communautés Européennes », dans : *Problèmes juridiques et économiques du Marché Commun*, Colloque des Facultés de Droit à Lille, juin 1959, Paris, 1960, p. 121.
SOULE : « Comparaison entre les dispositions institutionnelles du Traité C.E.C.A. et du Traité C.E.E. », *Revue du Marché Commun*, 1958.
SPIROPOULOS : « L'individu et le droit international », *R.C.A.D.I.*, 1929, Tome V.
STEARMAN William Lloyd : *The Soviet Union and the occupation of Austria*, Editions Siegler and C°, Bonn, Vienne, Zurich.
STOURZH Gérald : *Austrian neutrality, its establishement and its significance*, 1960.
STOYANNOVITCH : « Le droit international public en U.R.S.S. », *Journal du droit international*, 1962, pp. 52 à 113.
STRANNEN H. : *Neutralité suisse et solidarité européenne*, Edition Vie, Lausanne, 1959.
STRUYE : « Memorandum sur les aspects juridiques de la neutralité », Document de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe, N° 1420, 9 mai 1962.
TELCHINI Italo : « L'associazone in diritto internazionale con particolore riguardo all' accordo Grecia — Communita Economica Europea », *Dirrito internazionale*, N° 4, 1961, pp. 318 à 333.
TUNKIN : « Co existence and international law », *R.C.A.D.I.*, 1958, Tome III.

URI Pierre : « La zone de libre échange », dans : Marché Commun et ses problèmes », *Revue d'Economie Politique*, Sirey, 1958, pp. 310 à 323.
— *Dialogue des Continents. — Un programme économique*, Plon.
VAN HOUTTE Jean : « *Aspects juridiques du Benelux* », *R.G.D.I.P.*, 1949, pp. 387 à 408.
VERDROSS Alfred : « La neutralité dans le cadre de l'O.N.U., particulièrement celle de la République Autrichienne », *R.C.D.I.P.*, 1957.
VERGOTTI : *La neutralité de la Suisse, Lausanne*, 1954.
VIGNES Daniel : « La C.E.C.A. Un exemple d'administration économique internationale », *Recherches Européennes*, Collection du Collège d'Europe, Bruges.
VIGNES D. : « L'Europe et l'Afrique », dans : *Problèmes juridiques et économiques du Marché Commun*, Colloque des Facultés de Droit à Lille, juin 1959, Paris, 1960, p. 245.
VIRATELLE : *La Grande-Bretagne à la recherche de l'Europe*, Reims 1961.
VISCHER DE Paul : *De la conclusion des traités internationaux*, Bruxelles, 1943.
WALKER Patrick Gordon : *The Commonwealth*.
WEHRER : « Le principe supranational dans le Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », *Mélanges, Seferiades*, Athènes 1961, Volume I, p. 37.
WENGLER : *Actes officiels du Congrès international d'études sur la C.E.C.A.*, Tome III.
WYNDHAM, WHITTE Eric : « L'Europe au sein du G.A.T.T. » : Conférence donnée sous les auspices de « Europe House », à Londres, 20 pages, G.A.T.T.. Genève.
XXX : *L'Association de la Grèce au Marché Commun*, juin 1961, pp. 221 et sq.
— « Le Fonds de développement de la Communauté Economique Européenne pour les pays et Territoire d'Outre-Mer associés », *Revue juridique et politique d'Outre-Mer*, 1961, pp. 3 à 38.
— « L'accordo di associazone tra la C.E.E. e la Grecia », *Rivista di dirrito europeo :* 1962, N° 3, pp. 227 à 240.
— « L'examen par le G.A.T.T. du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne », *A.F.D.I.*, 1958, pp. 621 à 644.
— « Pour un secrétariat d'Etat des affaires étrangères européennes au gouvernement », *Revue du Marché Commun*, 1958
ZEMANEK K. : *Das vertragsrecht der Internationalen organizationen*, Wien, 1957.

INDEX DES AUTEURS ET DES PERSONNALITÉS CITÉS

Alexander : 400, 403, 420, 421, 535.
Amery : 124.
Angioy Giovani : 342, 344, 534.
Anouil Gilles : 282, 486, 535.
Anzilotti : 217, 327.
Armangaud : 495.
Azkin : 40.

Badawi : 42, 43.
Bailey Richard : 488, 535.
Baissonnière Yves-G. : 486, 536.
Ball George : 360.
Basdevant Jules : 74, 311, 535.
Bastid Suzanne : 95, 535.
Battista : 176, 433, 435, 440, 534.
Baumgartner : 368, 500.
Bégué : 400, 402, 410, 444, 534.
Bellof Max : 289, 491, 535.
Benvenuti : 197, 316.
Berezowski Cézary : 293, 535.
Biesheuvel B.W. : 501, 507.
Bindschelder : 318, 319, 535.
Birkelbach : 285, 302, 305, 335, 373, 392, 399, 467, 468, 471, 472.
Blaisse P.A. : 494, 534.
de Block : 277.
Bock Fritz : 305, 356, 358.
Bohy : 287.
Boncour : 318.
Bonjour E. : 308, 535.
Boris Nolde : 390, 538.
Bourquin : 44, 535.
Boyer : 535.
Brierly : 74.

Cahier : 95, 237, 239, 240, 241, 536.
Callen A.C. : 486, 536.
Calogeropoulos : 536.
Calvez : 295, 536.
Canacchi : 536.
Carboni : 434.
Carroz : 32, 41, 43, 536.
Cartou : 62, 536.
Cassese Antonio : 536.
Catalano : 52, 536.
Cavaré : 74, 227, 319, 321, 394, 536.
Chaudet Paul : 310.
Chaumont : 95, 314, 319, 320, 322, 326, 536.
Chayet : 213, 536.
Chklaver : 309, 533.
Clément : 319.
Colliard : 396, 533.
Couste : 375, 536.
Couve de Murville : 401, 418.

Dehousse : 163, 177, 305, 349, 372, 378, 435, 465, 518, 519, 534, 536.
Drouin P. : 290, 293, 296, 297, 298, 336, 377, 347, 365, 377, 487, 490, 500, 536.
Duclos P. : 124, 125, 163, 166, 214, 536.
Dumas : 404.
Dupuy R.J. : 44, 55, 58, 74, 121, 122, 146, 171, 193, 196, 204, 205, 215, 217, 456, 457, 458, 536.
Dutoit : 307, 308, 311, 314, 315, 325, 536.
Duvieusart : 346, 400, 402, 417, 423, 444, 534.

Eagleton : 39, 40, 59, 69, 84, 536.
Ekordt : 395.
Elvinger : 475.
Erhard : 440, 477.
Erian Mel : 230.

Fabra Paul : 358, 366.
Fauchille : 30, 32.
Faure Maurice : 177, 187, 188, 190, 534, 536.
Fayat : 516.
Ferrandi : 376, 536.
Fitzmaurice : 41, 43, 73, 197, 198, 210, 536.
de Fiumel : 294, 534, 536.

Foch : 282, 536.
Fontaine André : 322.
Freymond : 12, 536.
Furler Hans : 16, 181, 451, 534.

de Gaulle : 369, 464, 465, 491, 513, 515, 516.
Gay : 396.
Geiger : 376, 534.
Genet Raoul : 230, 537.
Giardina Andréa : 325, 537.
Ginestet : 174, 179, 537.
Giscard d'Estaing : 367.
Van der Goes van Natters : 182, 226, 229, 232, 248, 475, 535.
Gonidec : 338, 339, 375, 537.
Gordon Walker-Patrick : 486, 540.
Grossen : 310, 317, 537.
Guggenheim : 74, 306, 313, 314, 537.
Guillain Robert : 364.
Gustafon : 331.

Hackworth : 74.
Hagglof : 330.
Hahn : 388, 534.
Hallstein : 15, 16, 20, 24, 90, 192, 292, 337, 353, 363, 364, 367, 371, 391, 392, 403, 481, 482, 493, 498, 502, 514.
Hambro : 69.
Heath : 467, 472, 474, 475, 493, 494, 495, 496, 502, 507, 509, 511.
Heckscher : 330, 332.
Henderson W.O. : 32, 395, 537.
Heraud : 12, 537.
Van Houte : 395, 540.
Huber J. : 32, 59, 537.
Huemmer : 328.

Janssens : 16, 439, 534.
Jaspar : 396, 537.
Jeanneney : 453.
Jenks : 95, 537.

Kalbitzer : 471.
Kapteyn : 231, 234, 235.
Karamenlis : 403.
Ksasme Badr. : 31, 38, 44, 45, 52, 55, 59, 74, 75, 196, 198, 456, 537.
Kelsen : 39, 42, 43, 44, 52, 537.
Kennedy J.F. : 353, 360, 361, 362, 363, 365.
Kiss A.P. : 281, 537.
Kitzinger : 484, 537.
Klompé : 124.
Kojevnikov : 294.
Korner : 322.
Krag J.O. : 474, 477.
Kreisky : 321, 323, 329, 356, 537.
Kreyssig : 400, 402, 406, 444, 455, 534.
Krilov : 36.
Krouchtchev : 291, 292, 293, 296, 298.
Klimlin : 330.

Lalive : 331, 537.
Lange : 474, 477.
Lapena Ivo : 294, 537.
Léglise : 537.
de La Pradelle Paul : 330, 331.
Lauterpacht : 40.
Le Fur : 32, 309, 533.
Le Holdey : 282, 348, 357, 534.
Lemaignen : 375, 537.
Lemass : 477.
Levine : 294.
Lindsay Kenneth : 165, 537.
Ljubisavljevic : 19, 537.
Luchaire : 39, 337, 339.

M... : 19, 537.
Mac Millan (Premier Ministre) : 335, 474, 477, 478, 491, 515, 518.
Mac Millan Maurice : 307, 357, 537.
Mansholt : 368, 509, 518.
Marchall : 369, 372, 537.
Marie : 111, 538.
de Martens : 309, 314, 533.
Martino Edoardo : 146, 232, 233, 535.
Massip Roger : 464, 515, 538.
Masson : 401, 538.
Metzger : 177.
Monaco Ricardo : 11, 40, 45, 59, 227, 282, 538.
Monnet Jean : 487.
Montagne de la Roque : 300, 538.
Morelli : 40, 538.
Morgenttau : 334.
Morin : 58, 538.
Muller-Armack : 437, 439, 441, 454.

Nobécourt : 319.

O'Connel : 38, 538.

Pedini : 245, 538.
Pelloux : 538.
Pescatore : 12, 24, 27, 39, 52, 53, 54, 56, 59, 61, 68, 74, 111, 112, 117, 211, 223, 245, 249, 255, 268, 422, 427, 538.
Pesmazoglu : 401, 403.
Petit Pierre : 315, 316.
Petot : 538.
Peyrefitte : 346, 347, 535, 538.
Pflimlin : 316, 523.
Philip André : 366, 368, 369, 372, 489, 538.
Philip Ollivier : 393, 538.
Pilidis : 41.
Pinder John : 484, 485, 538.
Pinto : 294, 340, 538.

Pisani : 368, 500.
Poher : 175.
Polyanski : 295.
Poulantzas : 285, 538.
Prieur : 282, 538.
Probst : 32, 41, 536.

Redszob : 33, 538.
Renner : 321.
Rererdin : 304, 317.
Reuter : 12, 56, 58, 74, 91, 95, 101, 102, 162, 163, 171, 214, 249, 349, 350, 392, 533, 538.
Rey : 123, 401, 404, 436, 445, 449, 478, 538.
Robert Denise : 308, 313, 538.
Robertson : 104, 162, 539.
Rosentiel : 12, 539.
Rossi : 304, 539.
Rotter : 327.
Rousseau Charles : 74, 75, 243, 539.
Royer : 111, 539.
Rozanski : 294, 539.
Rueff : 391.

Sauwens : 369, 539.
Scelle : 77.
Schneider : 215, 539.
Schuijt : 117.
Schumann Robert : 11.
Sereni Angielo Piero : 95.
Sereni : 296, 539.
de Seynes : 142.
Sibert : 311, 539.
Sidjanski : 11, 26, 539.
Snoy d'Oppuers : 398, 539.
Socini R. : 121, 539.
de Soto : 56, 57, 58, 282, 317, 349, 457, 539.
Soule : 182, 539.
Spaak : 305, 440.
Spiropoulos : 33, 43, 539.
Stearman Lloyd : 319, 539.
Stourzh : 312, 539.
Stoyannovitch : 294, 539.
Strannen : 315, 316, 539.
Strupp : 33.
Struye : 308, 539.

Teitgen : 357, 372, 374.
Telchini : 401, 539.
Thiers : 464.
Thorn : 379, 535.
Togliatti : 291, 292.
Toncic : 312, 313.
Truchy : 393.
Tunkin : 295, 539.

Unger Stiz : 330, 331, 332.
Uri : 369, 539.

Vals : 340, 341, 418, 420.
Verdross : 307, 320, 322, 540.
Verkoti : 315, 348, 540.
Vignes Daniel : 282, 540.
Viratelle : 484, 488, 490, 540.
de Vischer Paul : 74, 540.
Vredeling : 233, 273, 535.
Vychinski : 295.

Wahlen : 304, 310, 313, 316.
Wagret : 396.
Wehberg : 41.
Wehrer : 12, 540.
Wengler : 59, 60, 68, 241, 242, 246, 540.
Whiton : 314.
Whitte : 111.
Wigny : 286.

Zemanek : 72, 540.

ARTICLES DU TRAITÉ C.E.E. CITÉS DANS LE TEXTE

Art.

1 : 270, 391, 469.
2 : 54, 70, 223, 270, 391.
3 : 21, 54, 61, 302, 392, 469.
4 : 53.
5 : 70, 246, 268.
6 : 70, 254, 268.
7 : 181, 253.
8 : 12, 114.
10 : 264.
14 : 181.
15 : 406.
18 : 22, 61.
19 : 61.
20 : 19, 257.
21 : 256.
22 : 18.
23 : 258.
25 : 407.
26 : 18.
27 : 263.
28 : 19, 184, 258.
30 : 408.
34 : 409.
36 : 266.
38 : 409.
39 : 466.
43 : 181, 436.
44 : 16.
48 : 159, 412.
49 : 159, 412.
54 : 181, 436.
56 : 181.
57 : 181.
63 : 181, 436.
75 : 181.
79 : 183.
80 : 413.
84 : 413.
85 : 421, 473.
86 : 413, 421.
87 : 421.
90 : 421, 422.
92 : 413, 421, 422, 473.
95 : 413, 473.
98 : 413, 473.
100 : 473.
101 : 473.
198 : 67, 115, 414.
110 : 22, 260, 264, 266.

Art.

111 : 18, 19, 61, 65, 66, 77, 78, 82, 253, 254, 260, 261, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 273, 278, 350, 351, 352, 353, 420, 479.
112 : 19, 61, 62, 254, 264, 265.
113 : 19, 61, 62, 67, 78, 254, 261, 262, 263, 264, 266, 267, 350, 351, 352, 353, 420, 479.
114 : 19, 61, 62, 77, 254, 273, 278, 351, 420.
115 : 18, 65, 66, 254, 263, 264, 266, 267, 420.
116 : 66, 67, 80, 128.
117 : 158.
122 : 181.
126 : 181.
127 : 181, 436.
131 : 63, 283, 285, 337, 339, 340, 341, 374, 375-377.
132 : 375.
133 : 375, 383.
135 : 375.
136 : 376, 436.
137 : 13, 76, 126.
138 : 13, 176, 215, 466, 468.
139 : 14, 178.
140 : 14, 76, 81, 179, 369.
141 : 17.
142 : 14, 81.
143 : 76.
144 : 15, 17, 76, 81, 180, 201, 369, 436, 446.
145 : 14, 123.
146 : 14, 76, 80.
148 : 18, 19, 77, 82, 208, 369.
149 : 352, 479.
155 : 82, 83, 87, 123, 236, 247.
157 : 14, 15, 80.
158 : 14.
160 : 15.
162 : 76, 81, 82, 83, 88, 231, 369, 444, 445.
163 : 82.
164 : 450.
165 : 182.
173 : 16, 86.
175 : 14, 86.
189 : 25, 52, 261.
191 : 26, 211.

Art.
193 : 173.
195 : 172.
197 : 172, 173.
200 : 68, 510.
201 : 181, 510.
202 : 158.
202 : 158.
203 : 158, 181.
206 : 173.
210 : 44, 225, 525.
211 : 27, 45.
212 : 181, 215.
215 : 86.
223 : 266.
224 : 312.
227 : 338, 339, 340, 340.
228 : 53, 55, 75, 77, 82, 85, 89, 200, 202, 203, 204, 206, 207, 211, 351, 429, 431, 433, 441, 442, 443, 444.
229 : 55, 63, 78, 79, 90, 92, 102, 103, 103, 200, 202, 203, 204, 205,
230 : 55, 63, 78, 79, 102, 200, 203, 208, 209.
231 : 55, 63, 78, 79, 102, 133, 200, 203, 207, 209.

Art.
233 : 266.
234 : 22, 67, 106, 512.
235 : 19, 82, 83, 181, 250.
236 : 90, 91, 92, 181, 190, 344, 377, 428, 436, 479, 481, 512, 513.
237 : 22, 67, 79, 91, 92, 286, 443, 463, 464, 471, 476, 478, 479, 480, 511.
238 : 19, 22, 62, 77, 82, 89, 91, 92, 157, 181, 200, 201, 203, 206, 207, 208, 209, 283, 284, 285, 286, 302, 304, 335, 341, 345, 349, 350, 351, 352, 353, 359, 377, 401, 429, 431, 433, 435, 438, 439, 440, 441, 443, 444, 447, 449, 452, 453, 479, 481, 503, 504, 511.
239 : 63, 227, 479.
240 : 312, 346, 377.
Protocole sur les privilèges et immunités de la C.E.E. : 68, 83, 227, 229, 246.
Convention relative à certaines institutions communes : 101, 126, 172, 173, 176, 182, 188, 215, 216.

PRINCIPALES ORGANISATIONS CITÉES

A.E.L.E. : 21, 23, 100, 105, 127, 144, 304, 313, 317, 328, 329, 333, 356, 357, 359, 465, 488, 490, 492, 493, 510 à 513, 522.

C.E.C.A. : 10, 59, 62, 68, 80, 100, 101, 102, 103, 105, 124, 125, 126, 127, 133, 140, 142, 144, 152, 155, 162, 163, 164, 165, 168, 169, 170 à 196, 204, 214, 215, 216, 228, 238, 241, 246, 249, 250, 282, 283, 316, 317, 349, 376, 380, 405, 419, 424, 443, 457, 463, 464, 470, 473 à 475, 518, 522.

C.E.D. : 10, 124, 125, 175, 176, 465.

C.E.E.A. (ou Euratom) : 59, 68, 71, 82, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 133, 152, 153, 163, 170 à 196, 204, 206, 215, 216, 238, 241, 250, 283, 376, 380, 443, 463, 464, 470, 473 à 475, 518.

C.I.M.E. (Comité intergouvernemental pour les migrations européennes) : 131 à 135, 139, 151, 152, 153, 205.

C.O.M.E.C.O.N. : 99, 142, 143, 144, 294, 297.

Commission centrale de navigation pour le Rhin : 100, 129, 132, 133, 134, 139, 197, 200, 205, 210.

Conférence européenne des ministres des transports : 100, 101, 105.

Conseil de l'Europe : 21, 63, 79, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 124, 125, 126, 131, 132, 133, 134, 139, 151, 152, 162 à 169, 197, 200, 203, 205, 207, 208, 210, 214, 239, 281, 316, 328, 329, 465, 468, 485.

Conseil Nordique : 180, 333.

F.A.O. : 99, 129, 131 à 135, 139, 146, 148, 150, 157, 159, 160, 200, 205, 206, 210.

G.A.T.T. : 63, 79, 99, 103, 107, 108, 111 à 117, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 137, 138, 139, 148, 449, 150, 259, 261, 262, 265, 272 à 277, 350, 354, 355, 357, 360 à 369, 370, 371, 390, 402, 500, 512, 522.

Haut Commissariat pour les Réfugiés : 123, 157, 159, 160, 162, 212.

O.A.M.C.E. (Organisation Africaine et Malgache de Coopération Economique : 99, 149.

O.E.A. : 99, 105.

O.E.C.E. - O.C.D.E. : 63, 79, 100, 101, 102, 105, 107, 108, 111, 117, 128, 131, 132, 133, 134, 139, 143, 144, 148, 149, 155, 157, 158, 160, 161, 186, 200, 203, 207, 239, 261, 265, 281, 315, 316, 317, 318, 372, 465.

O.I.T. : 32, 59, 127, 131, 132, 133, 135, 136, 139, 151, 152, 153, 154, 157, 158, 160, 162, 197, 201, 204, 206, 210.

O.N.U. . 63, 79, 87, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 141, 143, 144, 151, 211, 212, 315, 328, 463, 467, 522.

Commissions Régionales des Nations Unies : 103, 141, 142, 143, 157.

C.E.A. (Commission Economique pour l'Afrique) : 141, 145, 151.

C.E.A.E.O. (Commission Economique pour l'Asie et l'Extrême-Oorient) : 139, 141, 148.

C.E.P.A.L. (Commission Economique pour l'Amérique Latine) : 131, 132, 137, 138, 141, 143, 146, 148, 217.

E.C.E. (Economic Commission for Europe) ou C.E.E. (Commission Economique pour l'Europe) : 103, 107, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 148, 149, 145, 186, 212, 213, 297, 465.

O.T.A.N. : 100, 101, 105, 164 à 167, 465, 485, 518, 522.

U.E.O. : 100, 101, 105, 164 à 167, 465, 485, 518, 522.

U.N.E.S.C.O. : 99, 131, 132, 137, 151, 197, 200, 239.

PRINCIPAUX PAYS TIERS CITÉS

Afrique du Sud : 225, 505.
Algérie : 338, 339 à 341.
Amérique Latine : 232, 233, 245, 361, 364.
Antilles Néerlandaises : 342 à 345, 385.
Argentine : 225.
Australie : 225, 276, 354, 489, 495, 496, 497, 499 à 502.
Autriche : 225, 238, 302, 307, 308, 312, 319 à 330, 334, 354 à 360, 467, 511, 521.

Brésil : 225, 232, 238.

Cambodge : 276, 277.
Canada : 225, 238, 276, 281, 361, 489, 495, 496, 497, 499 à 502.
Ceylan : 225, 497, 498.
Chili : 225, 276.
Chypre : 503, 504.
Colombie : 225.
Commonwealth (autres pays du) : 494 à 507.
Costa-Rica : 225.

Départements français d'Outre-Mer : 338, 385.
Danemark : 225, 238, 474, 477, 478, 479, 480, 511.
Dominicaine (République) : 225.

Equateur : 225.
Espagne : 225, 276, 277, 281, 299 à 304, 336, 400, 468.
Etats-Unis : 59, 225, 238, 245, 250, 273, 275, 276, 281, 316, 324, 336, 337, 353, 360 à 369, 403, 408, 486, 490, 491.

Finlande : 276, 304, 331, 332, 356, 357, 359, 511, 512.

Grèce : 225, 236, 237, 238, 337, 384, 400 à 428, 430 à 458.
Guatemala : 225.

Haiti : 225.

Inde : 225, 497, 498, 506.
Iran : 225, 273, 277, 278.
Irlande (ou Eire) : 477, 480, 511, 521.
Islande : 225.
Israel : 225, 238, 276, 277, 278.

Jamaique : 225, 504.
Japon : 225, 262, 276, 361, 364.

Liban : 225, 277, 278.

Malte : 503, 504.
Maroc : 225, 340, 348, 497.
Mexique : 225.

Nigéria : 225, 504.
Norvège : 238, 474, 477, 511. 497, 499 à 502.
Nouvelle-Zélande : 225, 276, 496,

Pakistan : 225, 497, 498, 506.
Pérou : 225, 276.
Portugal : 225, 238, 276, 277, 299, 303, 400, 468, 511, 512.

Royaume-Uni : 23, 59, 124, 166, 191, 225, 229, 238, 246, 249, 250, 276, 282, 283, 324, 335, 357, 360, 362, 457, 464, 465, 474, 477, 478, 479, 480, 484 à 523.

Salvador : 225.
Suède : 225, 238, 276, 302, 307, 308, 323, 328, 330 à 335, 354 à 360.
Suisse : 59, 238, 276, 302, 307, 308 à 319, 323, 324, 325, 328, 332, 334, 354 à 360, 467, 511.
Surinam : 342 à 345, 385.

Thailande : 225.
Tobago : 225, 503, 504.
Trinidad : 225, 503, 504.
Tunisie : 225, 340, 348, 497.
Turquie : 390, 391, 400, 401, 415.

Uruguay : 225.

Venezuela : 225, 232.

E.A.M.A. : (Etats Africains et Malgache Associés) : 111, 113, 114, 116, 185, 225, 226, 234, 235, 236, 238, 250, 283, 284, 286, 292, 337, 345 à 348, 370, 374 à 390, 435, 469, 497, 498, 499, 502, 503.

Vu, *le Président de la Thèse :*

L. CAVARE

Vu, *le Doyen de la Faculté de Droit*
et des sciences économiques
de l'Université de Rennes :

R. PERCEROU

Vu et permis d'imprimer
le 28 avril 1964

Le Recteur de l'Académie de Rennes :

H. LE MOAL

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 1
INTRODUCTION 9
Section I. — La situation de la Communauté Economique Européenne au sein de la Communauté internationale (par référence à son caractère supranational) 10
I. — La notion de supranationalité 11
II. — Le caractère supranational de la C.E.E. 13
A. — Le pouvoir autonome de la C.E.E. 13
1. La désignation des membres des institutions communautaires 13
a) Le Parlement Européen 13
b) La Commission 14
c) Le Conseil 14
2. Le statut des institutions communautaires 14
a) Le Parlement Européen 15
b) La Commission 16
c) Le Conseil 17
3. Le mode de fonctionnement des institutions communautaires 17
a) Le Parlement Européen 18
b) La Commission 18
c) Le Conseil 20
B. — Les intérêts communautaires de la C.E.E. 21
1. L'intégration économique 24
2. L'intégration politique 25
C. — Les normes communautaires obligent directement leurs destinataires 26
Section II. — La notion des relations extérieures de la Communauté Economique Européenne 30
Section III. — Fondement juridique des relations extérieures de la C.E.E. 30
I. — La souveraineté, condition suffisante mais non nécessaire pour établir des relations extérieures 33
II. — La personnalité internationale, condition nécessaire mais non suffisante pour établir des relations extérieures 34
A. — La notion de personnalité internationale ; l'avis de la Cour internationale du 11 avril 1949 40
B. — Conséquences tirées par la doctrine de la notion de personnalité internationale et critique 45
C. — La capacité de la C.E.E. d'établir des relations extérieures à un fondement à la fois conventionnel et empirique .....

PREMIERE PARTIE

Les relations extérieures de la C.E. « énoncées ou impliquées » par le Traité de Rome 47
CHAPITRE I. — Etendue de la compétence de la C.E.E. au point de vue des relations extérieures 51
Section I. — Exposé critique de la thèse de l'attribution expresse 52
Section II. — Etendue des compétences implicites de la C.E.E. dans l'ordre externe 56

Section III. — Partage des compétences entre la C.E.E. et les Etats membres 61
I. — Stendue de la compétence exclusive de la C.E.E. 61
A. — Compétence exclusive de la C.E.E. en vertu du traité 61
1. Les accords tarifaires 61
2. Les accords commerciaux 62
3. Les accords d'association 62
4. Les relations avec les organisations internationales 63
5. Le droit de légation passif de la C.E.E. 63
B. — Compétence exclusive de la C.E.E. dans le silence du Traité 64
II. — Etendue des compétences concurrentes de la C.E.E. et des Etats membres 64
A. — Compétences exercées conjointement par la Communauté et les Etats membres, en vertu du Traité de Rome 65
1. La politique commerciale extérieure 65
2. L'admission d'un Etat tiers 67
B. — Compétences exercées conjointement par la Communauté et les Etats membres en raison de la volonté manifestée par les Etats membres eux-mêmes 67
— Le domaine de la responsabilité internationale 78
C. — Situation de la Communauté face à la concurrence de ses Etats membres 70
CHAPITRE II. — Les organes chargés des relations extérieures de la C.E.E. 72
Section I. — Organes compétents pour l'exercice des activités internationales, d'après le Traité 73
I. — La conclusion des accords communautaires 73
A. — La procédure ordinaire de conclusion des accords communautaires 75
1. La négociation ou la formation de l'accord 75
2. La conclusion proprement dite ou l'engagement définitif des parties 77
B. — Aménagements prévus par le Traité 77
1. La négociation 78
2. La conclusion 78
II. — Les liaisons de la C.E.E. avec les autres organisations internationales 79
Section II. — Organes compétents dans le silence du Traité 80
I. — Organes compétents pour conclure des accords 81
II. — Organes compétents pour exercer le droit de mission 83
III. — Organes compétents pour engager la responsabilité internationale de la Communauté 84
A. — La responsabilité encourue par la Communauté 84
1. Les moyens politiques 84
2. Les moyens juridictionnels 85
B. — La protection des intérêts de la Communauté en raison de dommages causés à la Communauté ou à ses agents 86
1. Les moyens politiques 87
2. Les moyens juridictionnels 88
CHAPITRE III. — La constitutionnalité des accords externes de la Communauté 89
Section I. — La révision prévue par l'article 228 90
Section II. — La révision prévue par l'article 238 91

DEUXIEME PARTIE

Les relations de la C.E.E. avec les organisations internationales 93
TITRE I. — Les organisations avec lesquelles la C.E.E. est susceptible d'établir des relations 97
CHAPITRE I. — Le critère géographique 99
CHAPITRE II. — Le critère fonctionnel 104
CHAPITRE III. — Le critère structurel ou institutionnel 109
I. — La conformité du Traité C.E.E. au G.A.T.T. 111

II. — La conformité du Traité C.E.E. au Code de libération des échanges de l'O.E.C.E. 117
Titre II. — Les modes de relations entre la C.E.E. et les organisations internationales 119
Chapitre I. — Les relations paradiplomatiques 121
Section I. — Les observateurs 122
I. — Les implications de la notion d'observateur 122
A. — L'interpénétration des organisations internationales 122
B. — L'opposition des Communautés à l'agrément d'observateurs ... 123
II. — La pratique des relations de la C.E.E. établies par l'intermédiaire d'observateurs 127
A. — Le rang ou la qualité des observateurs de la C.E.E. 127
B. — La compétence des observateurs, ou la mise en œuvre du droit de parole 129
C. — La nature de l'organe qualifié pour agréer les observateurs de la C.E.E. 130
D. — « L'agréation », ou les conditions de l'agrément des observateurs de la C.E.E. 131
1. Le fondement statutaire 132
2. Le fondement conventionnel 133
a) L'agrément d'observateurs de la C.E.E. par le Conseil de l'Europe, la Commission centrale de navigation pour le Rhin, le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (C.I.M.E.) et la F.A.O. 133
b) L'agrément d'observateurs de la C.E.E. par l'O.I.T. 135
3. Le fondement empirique 137
Conclusion 138
Section II. — Les agents de liaison 139
I. — Les agents de liaison : « observations officieux » 140
A. — La situation des agents de liaison, « observateurs officieux », par rapport à la Communauté 140
B. — La situation des agents de liaison, « observateurs officieux », par rapport à l'organisation d'accueil 140
C. — « L'agréation » ou les conditions de l'agrément des agents de liaison « observateurs officieux » 142
II. — Les agents de liaison dans l'exercice de leurs fonctions 145
A. — La situation des agents de liaison par rapport à la Communauté 145
B. — La situation de l'agent de liaison par rapport à l'organisation d'accueil 147
C. — La nature de l'organe près duquel est agréé l'agent de liaison 147
D. — Le fondement de l'échange des agents de liaison 152
1. Le fondement conventionnel 152
2. Le fondement empirique 154
Chapitre II. — Les relations organiques 156
Section I. — La coopération organique entre la C.E.E. et certaines organisations internationales 156
I. — Le fondement fonctionnel de la coopération organique entre la C.E.E. et certaines organisations internationales 157
II. — Les caractères essentiels de la coopération organique entre la C.E.E. et certaines organisations internationales 159
A. — Le caractère institutionnel de la coopération organique 160
B. — Le caractère permanent de la coopération organique 160
C. — Le caractère mixte de la coopération organique 161
D. — La qualité des représentants des organisations internationales par qui se réalise la coopération organique 161
Section II. — L'union entre la C.E.E. et le Conseil de l'Europe 162
I. — L'union personnelle à caractère fonctionnel 163
II. — L'union personnelle à caractère organique 167
A. — L'union personnelle à caractère organique constitue quelque chose de plus qu'une coopération d'organes 167

B. — L'union personnelle à caractère organique constitue quelque chose de moins qu'une fusion d'organes 168
C. — Portée de l'union personnelle à caractère organique 169
Section III. — La fusion entre la C.E.E. et les autres communautés 170
I. — La fusion des Communautés au niveau des organes consultatifs .. 171
A. — Le Comité Economique et Social 172
B. — La Commission de Contrôle 173
II. — La fusion des Communautés sur le plan parlementaire 174
A. — La composition du Parlement Européen 175
B. — Le Parlement Européen dans l'exercice de ses fonctions 177
III. — La fusion des Communautés sur le plan juridictionnel 182
IV. — La fusion des Communautés sur le plan exécutif 182
A. — La coopération des Services administratifs et les Services Communs 183
B. — Solutions pratiques et projets tendant à la fusion des exécutifs eux-mêmes 186
1. Les solutions pratiques 186
2. Les projets 187
Chapitre III. — Les relations conventionnelles entre la C.E.E. et les ganisations internationales 196
Section I. — Les accords formels ou « accords stricto sensu » 199
I. — La formation des accords entre la C.E.E. et une organisation internationale 199
A. — Le rôle de la Commission 200
B. — Le rôle du Parlement européen 201
C. — Le rôle du Conseil 201
II. — L'engagement définitif des Parties ou la conclusion proprement dite et l'entrée en vigueur des accords entre la C.E.E. et une autre organisation internationale 202
A. — Les organes compétents pour conclure un accord entre la C.E.E. et une autre organisation internationale 202
1. Le rôle de la Commission 203
a) Les accords conclus par la Commission elle-même 204
b) Les accords conclus au nom de la Commission 205
2. Le rôle du Conseil 207
a) Le rôle du Conseil dans la conclusion d'accords de « Coopération » avec le Conseil de l'Europe et de « coordination » avec l'O.C.D.E. 207
b) Le rôle du Conseil dans la conclusion des accords d'association 208
B. — L'entrée en vigueur des accords 208
1. L'application des accords 209
a) L'application des accords à la date de la notification du procès-verbal de la délibération du Conseil 209
b) L'application des accords à ladate de leur signature 209
c) L'application des accords à la date de leur approbation 210
2. L'enregistrement ou la publication des accords 211
Section II. — Les accords informels ou « accords lato sensu » 212
I. — L'échange de correspondance 212
II. — Les résolutions parallèles 214
III. — Les engagements unilatéraux 217

TROISIEME PARTIE

Les relations de la C.E.E. avec les Etats tiers 219
Titre I. — Les relations diplomatiques de la C.E.E. avec les Etats tiers 223
Chapitre I. — Les solutions en vigueur 229
Section I. — La procédure d'accréditation des missions diplomatiques des Etats tiers auprès de la Communauté 229

I. — La procédure ordinaire d'accréditation des missions diplomatiques des Etats tiers 230
A. — Entente préalable : demande d'agrément et agrément 231
B. — La remise des lettres de créance. Les contacts 231
II. — L'établissement des représentations des Etats associés auprès de la Communauté 234
A. — Entente préalable, demande d'agrément et agrément 234
B. — La notification par le président de la Commission. — Les contacts 235
Section II. — Les caractères des missions diplomatiques 236
I. — La composition des missions 237
II. — Les accréditations multiples 238
III. — Privilèges et immunités diplomatiques 241
CHAPITRE II. — Les solutions en devenir 244
Section I. — La solution d'attente 244
Section II. — La solution proposée 248
TITRE II. — Les relations commerciales de la C.E.E. avec les Etats tiers 253
CHAPITRE I. — La coordination des politiques commerciales extérieures des Etats membres (ou les mesures d'ordre interne à la Communauté) 255
Section I. — Le tarif douanier extérieur commun 255
I. — L'intervention des institutions communautaires et des Etats membres à l'occasion de la fixation du tarif douanier extérieur commun 256
II. — L'intervention des institutions communautaires et des Etats membres à l'occasion de la mise en place du tarif douanier extérieur commun 258
Section II. — L'uniformisation des régimes d'importations et d'exportations à l'égard des pays tiers 260
I. — L'uniformisation des régimes d'importations en provenance des pays tiers 261
A. — L'uniformisation des listes de libération à l'égard des pays tiers 261
B. — L'uniformisation des politiques contingentaires 262
C. — L'uniformisation des mesures de défense commerciale 263
II. — L'uniformisation des régimes d'exportations à l'égard des pays tiers 264
A. — L'harmonisation des régimes d'aides accordées par les Etats membres aux exportations vers les pays tiers 265
B. — La suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux en vue d'une politique d'exportation uniformisée (art. 113) 266
CHAPITRE II. — La coordination des accords commerciaux conclus par les Etats membres de la Communauté Economique Européenne avec les Etats tiers 268
Section I. — L'insertion d'une clause C.E.E. dans les accords commerciaux conclus entre Etats membres et Etats tiers 269
Section II. — L'institution d'une procédure de consultations entre les Etats membres de la Communauté, préalablement à la négociation d'accords commerciaux entre Etats membres et Etats tiers 269
Section III. — L'uniformisation de la durée des accords commerciaux conclus entre Etats membres et Etats tiers 270
CHAPITRE III. — La politique commerciale extérieure commune 272
Section I. — La politique tarifaire — 272
I. — Les négociations engagées au titre de l'article XXIV, paragraphe 6 du G.A.T.T. ou « renégociations » 273
II. — Les négociations multilatérales ou « négociations Dillon » 275
III. — La conclusion d'accords commerciaux bilatéraux en dehors du cadre du G.A.T.T. 277
Section II. — La politique commerciale extérieure commune des produits agricoles 278
TITRE III. — L'association d'Etats tiers à la C.E.E. 281

CHAPITRE I. — Les conditions inhérentes à la qualité du candidat à l'association 285
Section I. — L'Etat tiers candidat à l'association 285
Sous-Section I. — Le caractère européen de l'Etat candidat à l'association 286
Sous-Section II. — Comptabilité de l'association avec le statut juridique et politique de l'Etat candidat 288
I. — Le statut interne de l'Etat candidat à l'association 288
A. — Les Etats de l'Europe de l'Est 289
1. La politique et le droit des Etats de l'Europe de l'Est, obstacles majeurs à toute union 290
a) Les critiques des Etats de l'Europe de l'Est contre la Communauté Européenne 290
b) La conception communiste des relations entre Etats 293
2. L'économie, facteur de rapprochement entre l'Europe communautaire et l'Europe de l'Est 296
a) Les raisons du revirement de l'Europe de l'Est à l'égard de l'Europe communautaire 296
b) La forme de la coopération pacifique entre Europe de l'Est et Europe communautaire 298
B. — Les Etats de la Péninsule Ibérique 299
II. — Le statut international de l'Etat candidat à l'association 304
A. — Le problème de la comptabilité juridique d'une association de la Suisse et de l'Autriche avec le statut international de ces Etats 308
1. Le cas de la Suisse 308
a) L'Indépendance est le corollaire de la neutralité suisse 309
b) Le statut international de la Suisse est internationalement garanti 313
c) Le statut international de la Suisse implique une politique de de neutralité de la part de cet Etat 315
2. Le cas de l'Autriche 319
a) Obligations analogues à celles de la Suisse 323
b) Obligations propres à l'Autriche 325
c) Le problème de la compatibilité d'une telle association avec la politique de neutralité de l'Autriche 327
B. — Le problème de la compatibilité politique d'une association de la Suède avec la politique extérieure de cet Etat 330
Sous-Section III. — Les exigences communautaires 335
Section II. — Les partenaires privilégiés 337
I. — Les départements français d'Outre-Mer 338
II. — L'Algérie 339
III. — Les pays et territoires dépendants 342
— Le cas des Antilles Néerlandaises et du Surinam 342
IV. — Les Etats associés indépendants 345
V. — Les Etats indépendants susceptibles d'être associés 348
CHAPITRE II. — Les formes d'association 349
Section I. — L'association de coopération économique 350
I. — L'association de coopération économique de type régional 354
A. — Le contenu de l'association 354
B. — Le fonctionnement de l'association 358
II. — L'association de coopération économique de type mondial ou l' « association ouverte » 360
A. — Les propositions américaines 360
B. — La réponse de la Communauté 362
1. La portée des propositions américaines 363
2. Le contenu de l' « association ouverte » 364
Section II. — L'association fondée sur une zone de libre échange 369
I. — Problèmes posés par la zone de libre échange 370
A. — Le problème économique 370
B. — Le problème politique 372
II. — L'association des Etats africains et malgache 374

— L'association, selon le Traité de Rome 375
— Les leçons de l'expérience 375
— Les travaux de la Conférence parlementaire réunie à Strasbourg du 19 au 24 juin 1961 377
— Les négociations 378
A. — La toile de fond économique 380
1. La zone de libre échange constituée « pour l'essentiel » 380
a) Les échanges commerciaux 380
1° les obligations des Etats membres de la Communauté.... 381
2° les obligations des Etats associés 381
b) La libre circulation des personnes (droit d'établissement), des services, des paiements et des capitaux 383
2. La coopération financière et technique 384
a) La coopération financière 384
b) La coopération technique 386
B. — Le cadre institutionnel 386
1. La structure des institutions de l'Association 386
2. Les modalités de fonctionnement des institutions de l'Association 388
3. La compétence des institutions de l'Association 389
Section III. — L'association fondée sur une union douanière 390
I. — Comparaison de la notion d'union douanière avec la C.E.E. et conséquences 391
A. — Comparaison avec la C.E.E. 391
B. — Conséquences quant à la forme de l'association d'un Etat tiers à la Communauté Economique Européenne, fondée sur une union douanière 398
II. — L'association de la Grèce à la C.E.E. 400
— Les solutions possibles 404
A. — La toile de fond économique 404
1. L'union douanière 405
a) L'élimination progressive des droits de douane 405
— Le régime général de démobilisation tarifaire 406
— Les régimes dérogatoires 406
b) L'adoption du tarif douanier extérieur commun 407
— Le régime général 407
— Les régimes dérogatoires 407
c) La suppression des restrictions quantitatives 408
— Le régime général 408
— Les régimes dérogatoires 409
d) Les dispositions spéciales concernant l'agriculture 409
— Harmonisation des politiques agricoles 410
— Mesures relatives à certains produits en anticipation de l'harmonisation des politiques agricoles 411
— Autres dispositions ..... 41'
22. Les éléments d'union économique 412
a) Circulation des personnes et des services 412
b) Dispositions relatives à la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations 413
c) Politique économique 414
d) Dispositions financières 415
B. — Le cadre institutionnel 416
1. Le bilatéralisme institutionnel 417
a) La structure des institutions de l'Association 417
b) Les modalités de fonctionnement des institutions de l'Association 419
c) La mise en œuvre de la compétence des institutions de l'Association 420
2. L'autonomie de fonctionnement des institutions de l'Association.. 422
a) L'autonomie de fonctionnement des organes délibérants 423
b) Le règlement des litiges 425

— Le règlement politique 425
— Le règlement juridictionnel 426
CHAPITRE III. — La procédure de conclusion des accords d'association.... 429
Section I. — La formation des accords d'association 430
I. — Analyse schématique de la procédure de formation de l'accord d'association 430
A. — Le point de vue communautaire 431
B. — Le point de vue des Etats 432
II. — Justification de chacune de ces deux thèses 433
A. — Justification de la thèse Communautaire 433
1. Considérations d'ordre juridique 433
a) La thèse communautaire est conforme à la logique 434
b) La thèse communautaire est conforme aux attributions du Parlement Européen 435
2. Considérations d'ordre politique 437
B. — Justification de la thèse des Etats 439
1. Considérations d'ordre juridique 439
2. Considérations d'ordre politique 441
III. — Appréciation des thèses analysées et propositions applicables à l'avenir à la procédure de conclusion des accords d'association.. 442
A. — L'intervention de la Commission 442
B. — L'intervention du Parlement Européen 447
C. — L'intervention du Conseil des ministres 451
Section II. — L'engagement définitif des parties contractantes ou la conclusion proprement dite des accords d'association et leur entrée en vigueur 452
I. — La pratique 452
II. — Appréciation critique 454
III. — Propositions 458
TITRE IV. — L'admission d'un Etat tiers au sein de la C.E.E. 461
CHAPITRE I. — Problèmes posés par l'admission d'un nouvel Etat 463
Section I. — Qui peut devenir membre de la Communauté 463
I. — Le caractère Européen de l'Etat candidat à l'admission 464
II. — Conditions politiques 465
III. — Conditions économique 468
Section II. — A quels engagements doit souscrire le futur membre de la Communauté 469
I. — L'Union douanière 471
II. — Les politiques communes 472
III. — Les règles communes 473
IV. — L'adhésion à la C.E.C.A. et à l'Euratom 473
Section III. — La procédure selon laquelle doit s'effectuer l'admission d'un nouveau membre au sein de la C.E.E. 475
I. — La première phase : l'ouverture des négociations 476
A. — Le dépôt de la demande d'admission 477
B. — L'avis de la Commission 478
C. — La décision du Conseil 480
II. — La deuxième phase : les négociations proprement dites 480
III. — La troisième phase : la ratification de l'accord par les Etats 483
CHAPITRE II. — La demande d'admission du Royaume-Uni 484
Section I. — L'attitude du Royaume-Uni à l'égard de la construction communautaire 484
I. — Le Royaume-Uni à l'écart des Communautés 484
II. — Le Royaume-Uni à la recherche de palliatifs 487
III. — Les difficultés du Royaume-Uni et les motifs de son revirement 488
IV. — La décision du Royaume-Uni 491
Section II. — Les négociations 493
I. — Les problèmes du Commonwealth 494
A. — Problèmes posés par les matières premières 494
B. — Problèmes posés par les produits manufacturés 496
1. Canada, Australie, Nouvelle-Zélande 496

2. Inde, Pakistan, Ceylan, Hong-Kong 497
C. — Problèmes posés par les produits tropicaux 498
D. — Problèmes posés par les produits agricoles des régions tempérées 499
E. — L'association de pays ou territoires du Commonwealth 502
1. Les pays du Commonwealth dépendant du Royaume-Uni 503
2. Les pays indépendants du Commonwealth 503
a) Les pays indépendants d'Afrique et des Caraïbes 504
b) Les pays « européens » du Commonwealth 504
3. Arrangements particuliers et solutions de rechange à l'association 504
a) Arrangements particuliers au profit de certains pays du Commonwealth 505
b) Solutions de rechange à l'association 506
II. — Le problème agricole 507
A. — Problèmes posés par l'agriculture britannique et ajustements demandés par la délégation britannique 507
B. — Les solutions envisagées 508
III. — Les problèmes posés par l'A.E.L.E. et les autres pays européens.. 510
Section III. — L'ajournement des négociations et ses motifs 513
I. — L'ajournement des négociations 513
II. — Les motifs 513
Section IV. — Les conséquences de l'ajournement des négociations 517
I. — L'incidence de l'ajournement des négociations sur la Communauté 517
A. — Les effets de l'ajournement 517
B. — Les mesures impliquées par l'ajournement 520
II. — L'incidence de l'ajournement des négociations sur les relations de la Communauté avec le Royaume-Uni et les pays dont les demandes d'admission ou d'association étaient liées à la demande d'admission du Royaume-Uni 521
Conclusion 525
Abréviations 531
Bibliographie 533
Index 541
Table des matières 549

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE
14 MAI 1966
POUR LE COMPTE DES
ÉDITIONS CUJAS
SUR LES PRESSES DES
IMPRIMERIES RÉUNIES
22, RUE DE NEMOURS
——— RENNES ———

N° d'édition : 61
Dépôt légal : 1er trimestre 1966